



**CGU**

Controladoria-Geral da União

# RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP/SEDGG/ME)

*Exercício 2021*

**Controladoria-Geral da União (CGU)**  
**Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)**

*RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO*

Órgão: **Ministério da Economia**

Unidade Auditada: **Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal**

Município/UF: **Brasília/DF**

Relatório de Avaliação: 1026174

**Missão**

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

**Avaliação**

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

## QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?


O trabalho realizado foi sobre a temática de militares e pensionistas de militares que apresentam vínculo(s) de agente público civil federal, com o objetivo de identificar possíveis irregularidades advindas dessa atuação concorrente. É importante observar que a gestão de recursos humanos, no contexto em enfoque, ocorre de maneira segregada. O vínculo militar é gerido pelo Ministério da Defesa, unidade que não se encontra sob jurisdição de atuação da CGU. Já os vínculos civis são de responsabilidade da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, do Ministério da Economia, como órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC), sendo essa a unidade auditada no presente trabalho.

## POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Este trabalho foi conduzido em aderência às diretrizes do Plano Tático 2020/2021 da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) no que diz respeito ao tema “Eficiência e Modernização na Gestão Pública”. A avaliação de controles sobre militares com vínculos de agentes civis contribui para a conformidade legal, em especial devido à realidade de gestão não centralizada dos vínculos militares e civis que caracteriza essa temática.

## QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Foram identificados indícios de irregularidades no que se refere às seguintes situações de militares com vínculos de agente público civil federal: 558 registros de militares para os quais não foi identificado amparo legal ou normativo que autorize a atuação simultânea como agente civil; 930 registros de militares requisitados para órgãos federais civis que possuem essa prerrogativa legal, mas cujo tempo no cargo temporário já ultrapassou 2 anos, conforme limite estipulado em legislação aplicável; 36 militares da ativa mantendo vínculo por tempo determinado com a Administração Pública Federal para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, cujo tempo no cargo temporário já ultrapassou 2 anos, conforme limite estipulado em legislação aplicável. Além disso, foram identificados indícios de irregularidades no pagamento de militares e pensionistas de militares que possuem também vínculo civil, com vencimentos acumulados superiores ao teto constitucional: 729 registros para os quais não foi observada a incidência da rubrica de abate-teto; 110



registros para os quais foi observada incidência em valor insuficiente da rubrica de abate-teto. Foram emitidas as seguintes recomendações para a SGP, no contexto do presente trabalho: comunicação, por meio da plataforma SIAPE, a todos os servidores públicos federais, com pedido de que sejam atualizados os dados de remuneração extra SIAPE, além das informações sobre vínculo com outras unidades, caso existentes; revisão de modelos de documentação relacionados à declaração de vínculos por parte de servidores públicos, a serem encaminhados a todos os órgãos componentes do SIPEC, com recomendação de que sejam adotados em situações de recebimento de pessoal por cada um deles; implementação de integração entre a plataforma SIAPE e os sistemas de pessoal utilizados pelas Forças Militares, de modo que os dados relacionados aos militares sejam automaticamente e periodicamente recebidos pela SGP, e para que os problemas apontados pelas trilhas aqui exploradas possuam uma solução estruturante que dispense os procedimentos auto declaratórios.

# LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CGU	Controladoria-Geral da União
MD	Ministério da Defesa
ME	Ministério da Economia
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
SIAPE	Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
SIEST	Sistema de Informações de Empresas Estatais
SIPEC	Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>7</b>
<b>RESULTADOS DOS EXAMES</b>	<b>9</b>
1. Militares com vínculo de agente público civil federal e para os quais não foi identificado amparo legal ou normativo que lhe confira regularidade	9
2. Militares requisitados para órgãos federais civis que possuem essa prerrogativa legal, mas cujo tempo no cargo temporário já ultrapassou limite estipulado em legislação aplicável	10
3. Militares da ativa mantendo um vínculo por tempo determinado com a Administração Pública Federal para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, cujo tempo no cargo temporário já ultrapassou limite estipulado em legislação aplicável	13
4. Militares ou pensionistas de militares com vínculo(s) de agente público civil federal que receberam valores acima do teto constitucional sem aplicação de desconto da rubrica de abate-teto	14
5. Militares ou pensionistas de militares com vínculo(s) de agente público civil federal que receberam valores acima do teto constitucional com aplicação de desconto da rubrica de abate-teto em valor insuficiente	17
<b>RECOMENDAÇÕES</b>	<b>18</b>
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>19</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>21</b>
I. Manifestação da Unidade Auditada e Análise da Equipe de Auditoria	21

# INTRODUÇÃO

Este relatório apresenta os resultados dos exames realizados com a temática de militares e pensionistas de militares que apresentam vínculo(s) de agente público civil federal, com o objetivo de identificar possíveis irregularidades advindas da atuação concorrente.

A abordagem utilizada para as análises foi a de execução de trilhas de auditoria. Mais especificamente, foram realizados cruzamentos dos dados constantes nas bases do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE) e do Sistema de Informações de Empresas Estatais (SIEST), os quais armazenam dados de pagamentos a agentes públicos civis da Administração Pública Federal, com os dados que a CGU recebe do Ministério da Defesa acerca de pagamentos realizados a militares e seus pensionistas. A auditoria abrangeu a competência de dezembro de 2020 para as análises.

É importante destacar que a gestão de recursos humanos ocorre de maneira segregada no contexto do cenário auditado. Os vínculos militares são geridos pelo Ministério da Defesa, unidade que não se encontra sob jurisdição de atuação da CGU. Já os vínculos civis são de responsabilidade da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, do Ministério da Economia, como órgão central do SIPEC, sendo essa última a unidade auditada no presente trabalho. Assim, observa-se contexto de dificuldade intrínseca para implementação de controles, seja pela atuação em conjunto de duas unidades gestoras, seja pelo desafio de comunicação eficaz e tempestiva entre tais unidades, seja pelo uso de sistemas estruturantes distintos. Tal contexto foi de grande relevância na escolha do tema para o presente trabalho de auditoria.

O objetivo do presente trabalho, como processo de auditoria de caráter preventivo, é alertar os órgãos envolvidos, por meio da SGP, quanto às possíveis situações de irregularidades. Além disso, pretende-se subsidiar a SGP com sugestões de providências, no formato de recomendações de auditoria, para a implementação e reforço de controles relacionados ao tema.

A fim de orientar a execução deste trabalho, e a partir de análise preliminar do objeto auditado, foram definidas as seguintes questões e subquestões de auditoria:

- Há militares com vínculo(s) irregular(es) de agente público civil federal?
  - Considerando-se todas as exceções legais vigentes, restam militares com acumulações ou vínculos irregulares de agente público civil federal?
- Estão ocorrendo pagamentos irregulares a militares ou pensionistas de militares que apresentem vínculos ou atuem como agentes civis?



- Considerando-se os valores totais recebidos por militares e pensionistas de militares que também apresentam vínculo(s) de agente público civil federal, está sendo respeitado o teto constitucional?

As trilhas foram criadas para as situações acima enumeradas pelo fato de serem ambas de grande impacto e operacionalização de alcance geral por meio de cruzamento de dados.

Para que fosse possível identificar as situações em que o vínculo dos militares com atividades civis apresenta indícios de irregularidade, foi necessária a realização de amplo estudo normativo, em busca de todos os regramentos relacionados ao tema. Tais regramentos foram divididos em cenários de exceção. Como a acumulação de cargos e vínculos é, em regra, proibida em nível constitucional, os cenários de exceção foram criados para identificar as situações em que o vínculo do militar com atividade civil encontra amparo normativo, de modo a lhe garantir licitude. A partir do estudo, o trabalho de identificação de possíveis irregularidades de acúmulos compreendeu os seguintes passos:

- cruzamento geral de dados, em busca de ocorrências de militares que apresentavam, de maneira concorrente, vínculo civil e militar;
- cruzamentos de dados para obtenção de ocorrências de militares relacionadas a cada caso de exceção;
- geração do conjunto de ocorrências de militares que, por não se enquadrarem em nenhum dos casos de exceção, foram assumidas como indícios de irregularidade;
- geração do conjunto de ocorrências também assumidas como indícios de irregularidades por não respeitarem as regras definidas para a exceção em que se enquadram.

Para que fosse possível identificar as situações em que há indícios de desrespeito ao teto constitucional, que neste caso considerou o universo de militares e pensionistas de militares, foram realizados os seguintes passos:

- análise das rubricas de três diferentes plataformas informatizadas, quais sejam o SIAPE, o SIEST e sistema de pessoal utilizado por militares, com o objetivo de identificar as rubricas que devem ser consideradas para efeito de cálculo de abate-teto;
- cruzamento geral de dados de pagamentos no universo das bases, em busca de ocorrências de militares e pensionistas de militares que apresentavam vínculo de agente público civil federal;
- somatória, para cada CPF distinto, de todas as rubricas classificadas para incidência sobre o abate-teto, sendo descartadas as classificadas para não observar a incidência;
- identificação das ocorrências de CPFs que perceberam valor superior ao teto constitucional sem o desconto correto por meio da rubrica de abate-teto.

Nos próximos capítulos são apresentados os detalhes sobre a execução do presente trabalho. Inicialmente são apresentados os resultados dos exames, com o detalhamento das análises efetuadas e os achados de auditoria. A seguir, são apresentadas as recomendações, que são as propostas da equipe do trabalho, devidamente discutidas com a SGP, para resolução ou mitigação dos problemas encontrados. Por fim, é apresentada a conclusão do trabalho, da qual se destaca uma síntese dos resultados obtidos e os principais benefícios esperados.

# RESULTADOS DOS EXAMES

## 1. Militares com vínculo de agente público civil federal e para os quais não foi identificado amparo legal ou normativo que lhe confira regularidade

A regra geral para vínculos concorrentes de militares com atividades civis é a de proibição, por comando constitucional. Contudo, a Constituição Federal prevê algumas exceções e autoriza outras que se enquadrem em regulamentos específicos. Assim, inicialmente foi necessária a realização de amplo estudo normativo, com o intuito de identificar as situações excepcionais em que pode ser admitido o exercício concorrente de atividades civis por parte de militares.

Finalizado o referido estudo, os regramentos identificados foram divididos em cenários de exceção, ou seja, aqueles em que o vínculo civil acumulado possuía regramento específico que lhe conferia regularidade. Os resultados são detalhados abaixo:

- militar cujas atividades relativas ao posto ocupado estejam relacionadas à área de saúde e que ocupe um cargo ou emprego público civil privativo de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas, nos termos do art. 37, inciso XVI, “c” e art. 142, § 3º, II, ambos da CF;
- militar da reserva ou reformado, ocupando um cargo ou emprego público civil, nos termos do art. 142, § 3º, II, da CF;
- militar da ativa, mantendo um vínculo por tempo determinado com a Administração Pública Federal para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, situação que não pode ultrapassar 2 anos, nos termos do art. 142, § 3º, III, da CF, e da Lei 8.745/93;
- militar inativo, contratado para o desempenho de atividades de natureza civil em órgãos públicos em caráter voluntário e temporário, nos termos da Lei nº 13.954/2019, do Decreto 10.210/2020 e da Portaria Normativa Nº 33/2020 GM-MD;
- militar requisitado para órgãos federais que possuam esta prerrogativa legal, nos termos dos Decretos nº 10.171/2019, nº 10.528/2020 e nº 10.727/2021;
- militar que possua vínculo com empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas, bem como entidades sob controle direto ou indireto da União, para participarem de seus conselhos de administração e fiscal, nos termos da ADIN nº 1485, de 21 de fevereiro de 2020.

Vencida essa etapa, foram realizados os cruzamentos de dados com o objetivo de identificar as ocorrências de militares com vínculos civis que apresentavam indícios de irregularidades, ou seja, já eliminados os casos de exceção do detalhamento anterior. Os cruzamentos realizados compreenderam as bases de dados dos sistemas SIAPE e SIEST, além da base dos militares que a CGU recebe regularmente do Ministério da Defesa. Foi utilizada a competência de dezembro de 2020, pelo fato de ser a mais recente no momento de execução da análise.

O cruzamento de dados evidenciou 558 registros de militares com vínculo(s) de agente público civil federal possivelmente irregular(es), dos quais 36 possuem registro no SIEST, ou seja, apresentam indícios de vínculo(s) irregular(es) de militares com empresas estatais, e 522 apresentam indícios de vínculo(s) irregular(es) de militares com as demais entidades da Administração Pública Federal.

É importante destacar que a exceção constitucional para dois cargos na área de saúde não pôde ser verificada, devido ao fato de que inexistia a informação de ocupação na base de dados dos militares. Assim, não foi possível atestar, a partir dos dados da referida base, se a atividade executada no vínculo militar é na área da saúde. Não obstante, como essa informação está disponível nas bases de dados civis, entende-se como pertinente inferir que, caso o servidor atue na área de saúde em seu vínculo civil, provavelmente também o fará como militar. Nesse cenário, se considerada a informação sobre "servidor ocupante de cargo na área de saúde em sua vinculação civil", que permite verificar os casos que, em tese, se enquadram no cenário de exceção de vínculos na área de saúde, o número total de ocorrências é reduzido para 142 no total. De todo modo, é salutar que todos os 522 casos identificados<sup>1</sup> sejam validados perante os órgãos civis vinculados aos militares.

O achado de auditoria aqui retratado apresenta como causa mais relevante a falta de integração entre os sistemas de pessoal utilizados por militares e pelos órgãos civis integrantes da Administração Pública Federal. Caso existisse tal integração, poderia ser facilmente implementado um controle sistêmico e automático para impedir tais casos, ou mesmo notificar os gestores a respeito. Além disso, observou-se a existência de uma comunicação deficiente entre a SGP, como órgão central do SIPEC, e o Ministério da Defesa, responsável pela gestão de pessoal no meio militar. Também foi observada a insuficiência de informação orientativa sobre irregularidade da vinculação de militares a cargos, empregos ou funções civis, além de fragilidades no processo de declaração do nomeado com a informação sobre exercício de outros vínculos públicos. Por fim, tem-se como possível causa residual a eventual má-fé de militares ao ocuparem cargos de agentes públicos civis federais, nas situações em que estejam cientes da irregularidade e mesmo assim persistem com o vínculo vigente.

Como consequência do presente achado, tem-se a possível vinculação ilícita de militares a cargos, empregos ou funções civis. Essa situação pode ensejar danos ao erário à imagem da administração pública federal.

## **2. Militares requisitados para órgãos federais civis que possuem essa prerrogativa legal, mas cujo tempo no cargo temporário já ultrapassou limite estipulado em legislação aplicável**

Um dos casos em que é permitido o vínculo de militares a atividades civis é o da passagem à disposição seguida de requisição de órgãos civis federais, nos termos do Decreto nº 10.171,

---

<sup>1</sup> Não foram encontradas ocorrências de militares com vínculos civil na área da saúde em que a unidade civil fosse uma empresa pública.

de 11 de dezembro de 2019, do Decreto nº 10.528, de 26 de outubro de 2020, e do Decreto nº 10.727, de 22 de junho de 2021.

O Decreto nº 10.171 trata da passagem à disposição de militares das Forças Armadas para órgão ou entidade de qualquer Poder da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios. A passagem à disposição é prerequisite para que o militar possa exercer cargo, emprego ou função de natureza civil, como se verifica abaixo:

*Art. 1º Este Decreto regulamenta a passagem à disposição de militares das Forças Armadas para órgão ou entidade de qualquer Poder da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para:*

*I - ocupar cargo ou função militar ou considerado de natureza militar fora de sua respectiva Força Armada, nos termos do disposto nos incisos I e II do caput do art. 81 da Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980; ou*

*II - ocupar cargo, emprego ou função de natureza civil, nos termos do disposto nos incisos XII e XIII do caput do art. 82 da Lei nº 6.880, de 1980.*

*§ 1º A passagem à disposição de militares das Forças Armadas alcança os militares requisitados por órgãos federais que possuam esta prerrogativa legal e aqueles postos à disposição de órgão ou entidade de qualquer Poder da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios pelo Comandante da respectiva Força Armada.*

*§ 2º A passagem à disposição de militar das Forças Armadas para atender à requisição de órgãos federais que possuam esta prerrogativa legal observará o disposto neste Decreto, exceto se houver disposição em contrário.*

Especificamente sobre a passagem à disposição, o Decreto formaliza:

*Art. 2º A passagem à disposição de militar ocorrerá mediante pedido do órgão solicitante e autorização do Comandante da respectiva Força Armada.*

*§ 1º Não haverá necessidade de concordância da Força Armada quando, no âmbito federal, o órgão solicitante possuir a prerrogativa da requisição de militares estabelecida em lei.*

*§ 2º Não haverá passagem à disposição de oficiais de carreira com menos de dez anos de serviço e de praças de carreira com menos de cinco anos de serviço, ressalvados os casos de passagem à disposição ao Ministério da Defesa e as hipóteses legais de requisição, no âmbito federal.*

A seguir, ele estabelece limites de tempo para o afastamento do militar:

*Art. 5º O período de afastamento do militar, nas hipóteses previstas neste Decreto, não ultrapassará:*

*I - dois anos, durante toda a carreira, para exercer cargo, emprego ou função de natureza civil;*

*(...)*

*§ 1º O disposto neste artigo não se aplica:*

*I - ao militar da reserva designado para o serviço ativo;*

*II - aos militares à disposição da Presidência da República que estejam a serviço dos ex-Presidentes da República; e*

*III - aos militares do Quadro ou Serviço de Saúde das Forças Armadas à disposição do Ministério da Defesa que estejam a serviço do Hospital das Forças Armadas.*

*§ 3º Os prazos previstos no caput poderão ser prorrogados, em casos excepcionais, após autorização formal do Ministro de Estado da Defesa e do Comandante da Força Armada a que pertencer o militar.*

Os §1º e §3º apresentados anteriormente foram incluídos pelo Decreto 10.528, de 26 de outubro de 2020.

Como se vê, há explícita restrição de tempo para militares requisitados exercerem cargo, emprego ou função de natureza civil, que não deve exceder 2 anos em regra, exceto em casos excepcionais, e mediante autorização formal das autoridades máximas vinculadas ao militar.

Cabe registrar que o Decreto 10.727 ampliou e tornou de aplicação padrão para todas as forças militares o disposto no Decreto 10.171. Antes dele, conforme Decreto nº 9.088, de 6 de julho de 2017, a designação de militares para outros órgãos fora do âmbito dos Comandos das Forças Singulares deveria observar as regulamentações específicas de cada Força.

Neste contexto, o cruzamento de dados realizado evidenciou 930 registros de militares requisitados por órgãos civis federais e cujo período de afastamento ultrapassou 2 anos, contrariando limite estipulado pelo Art. 5, inciso I do Decreto nº 10.171. Destes, 19 são relativos a militares que apresentam indícios de vínculo(s) com empresas estatais, enquanto 911 são relativos a militares com indícios de vínculos com demais entidades civis da Administração Pública Federal. Foram considerados 2 meses adicionais como margem para identificação dos casos, ou seja, 26 meses no total. Os registros foram obtidos a partir das bases de dados dos sistemas estruturantes de pessoal da APF a que a CGU tem acesso, mais especificamente, dos sistemas SIAPE e SIEST, os quais foram cruzados com os dados que a CGU recebe do Ministério da Defesa sobre militares. Em todos os casos, foram considerados os dados da competência de dezembro de 2020.

É importante salientar que o Decreto nº 10.171 prevê a possibilidade de prorrogação do prazo de requisição, em casos excepcionais, conforme §3 do Art. 5 mencionado anteriormente. Neste contexto, sugere-se, para cada caso concreto, que os gestores responsáveis verifiquem e garantam a existência da prorrogação, inclusive no que se refere ao requisito normativo de excepcionalidade. Esclarece-se que tal análise restou inviabilizada no presente trabalho devido ao grande número de casos e à necessidade de consulta individual a cada um deles.

A principal causa do presente achado é a existência de uma comunicação deficiente entre a SGP, como órgão central do SIPEC, e o Ministério da Defesa, responsável pela gestão de pessoal no meio militar. Os indícios identificados também sugerem uma insuficiência de informação orientativa sobre irregularidade da requisição de militares a cargos, empregos ou funções civis sem limites de tempo, além de fragilidades no processo de declaração do nomeado com a informação sobre exercício de outros vínculos públicos. Por fim, tem-se como possível causa residual a eventual má-fé de militares ao permanecerem como requisitados para atividades civis federais por tempo prolongado, nos casos em que estejam cientes da irregularidade.

Como consequência do presente achado, tem-se a possível persistência irregular por período prolongado da requisição de militares para atividade civil, em desrespeito à legislação vigente. Essa situação pode inclusive ensejar danos ao erário à imagem da administração pública federal.

### **3. Militares da ativa mantendo um vínculo por tempo determinado com a Administração Pública Federal para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, cujo tempo no cargo temporário já ultrapassou limite estipulado em legislação aplicável**

Um outro caso em que é permitido o vínculo temporário de militares a atividades civis da Administração Pública Federal é para atendimento a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos da Constituição Federal e da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993.

A Constituição Federal assim determina:

*Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.*

*(...)*

*§ 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições:*

*(...)*

*III - o militar da ativa que, de acordo com a lei, tomar posse em cargo, emprego ou função pública civil temporária, não eletiva, ainda que da administração indireta, ressalvada a hipótese prevista no art. 37, inciso XVI, alínea "c", ficará agregado ao respectivo quadro e somente poderá, enquanto permanecer nessa situação, ser promovido por antiguidade, contando-se-lhe o tempo de serviço apenas para aquela promoção e transferência para a reserva, sendo depois de dois anos de afastamento, contínuos ou não, transferido para a reserva, nos termos da lei;*

A Lei nº 8.745, por sua vez, é o normativo federal que prevê os possíveis casos de necessidade temporária de excepcional interesse público e que ensejam uma contratação. Seu texto revela, no Art. 2º, a enumeração de todos os casos considerados como tal. E resta bastante claro que diversos deles são facilmente alcançados por militares de carreira, não obstante apresentarem natureza civil. A seguir, o Art. 4º estipula os períodos máximos de vigência do vínculo temporário em cada caso.

Assim, tomando-se os dois normativos em conjunto, tem-se como exceção legal o vínculo de militares com atividades civis federais por até 2 anos. Não obstante a Lei nº 8.745 apresentar situações em que os vínculos podem perdurar por período superior, o comando constitucional é claro em limitar o vínculo civil de militares ao período máximo de 2 anos, devendo o militar ser transferido para a reserva caso a situação do vínculo temporário persista, conforme determina o Art. 142, inciso III, da CF.

Neste contexto, o cruzamento de dados evidenciou 36 militares da ativa mantendo vínculo por tempo determinado com a Administração Pública Federal para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público e para os quais o tempo no cargo temporário ultrapassou 2 anos, contrariando limite estipulado por comando constitucional. Foram considerados 2 meses adicionais como margem para identificação dos casos, ou seja, 26 meses no total. Os registros foram obtidos das bases de dados dos sistemas estruturantes de pessoal da APF a que a CGU tem acesso, mais especificamente, dos sistemas SIAPE e SIEST, os quais foram cruzados com os dados que a CGU recebe do Ministério da Defesa sobre militares. Em todos os casos, foram considerados os dados da competência de dezembro de 2020.

Para o presente achado, a principal causa é a existência de comunicação deficiente entre a SGP, como órgão central do SIPEC, e o Ministério da Defesa, responsável pela gestão de pessoal no meio militar. Mesmo sem uma integração de sistemas, o gestor da unidade civil vinculada ao militar pode sinalizar para o Ministério da Defesa, cumpridos mais de 2 anos do contrato temporário, a necessidade de que o militar seja transferido para a reserva, ou então que encerre seu contrato temporário com a iniciativa civil. Também figura como causa a insuficiência de informação orientativa sobre a irregularidade da vinculação de militares a cargos, empregos ou funções civis em caráter temporário por período superior a 2 anos, além de fragilidades no processo de declaração do nomeado com a informação sobre exercício de outros vínculos públicos. Por fim, tem-se como possível causa residual a eventual má-fé de militares ao persistirem ocupando o cargo civil temporário e permanecendo na ativa, mesmo vencido o prazo máximo permitido pela CF.

Como consequência do presente achado, tem-se a possível persistência do vínculo de militares a cargos temporários de maneira irregular, ou seja, em desrespeito ao comando constitucional. Essa situação enseja danos ao erário à imagem da administração pública federal.

#### **4. Militares ou pensionistas de militares com vínculo(s) de agente público civil federal que receberam valores acima do teto constitucional sem aplicação de desconto da rubrica de abate-teto**

Por comando constitucional, nos termos do inciso XI do Art. 37, é notório que “a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos

cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal”.

Assim, a regra do teto constitucional deve ser observada para todos os agentes públicos, civis ou militares, sendo que encontra maiores desafios quanto ao controle no caso de militares e seus pensionistas que apresentem vínculo(s) civil(is). Isso porque, nestes casos, os benefícios são pagos por órgãos distintos, sendo o único controle existente a autodeclaração do beneficiário. Em outras palavras, caso omitido o recebimento de benefício da União por fontes diversas, seja por desconhecimento ou por má fé do beneficiário, e tais valores ultrapassem o teto constitucional na somatória, poderá haver o pagamento irregular, em desrespeito ao teto constitucional.

Devem ser considerados dois pontos importantes no que se refere à análise do abate-teto no cenário proposto. O primeiro é que não são todas as rubricas ou benefícios que devem ser considerados para efeito de incidência de abate-teto. O segundo é que há situações em que há amparo normativo para que os benefícios percebidos de origens distintas sejam considerados isoladamente, e não em somatória. Neste sentido, dois desafios foram enfrentados para a realização da presente análise. O primeiro foi a avaliação das rubricas de três diferentes ambientes e sistemas, quais seja, o SIAPE, o SIEST e o sistema utilizado pelos militares. Para tanto, foi utilizado como referencial teórico a Portaria Normativa Nº 2, de 08/11/2011. Tal portaria define, em nível de regras de negócio, quais pagamentos/benefícios devem ser considerados para efeito de cômputo do teto constitucional, que no momento da análise possuía o valor de R\$ 39.293,32 (trinta e nove mil, duzentos e noventa e três reais e trinta e dois centavos). O segundo foi a avaliação de situações em que recursos recebidos de diferentes órgãos deveriam ser considerados isoladamente para efeito de abate-teto, e não em somatória. Para essa questão, foram consideradas as Notas Informativas nº 17.736/2018-MP e nº 492/2019-MP, ambas de 15/01/2019, ratificadas pela Nota Informativa nº 3.475/2019-MP.

Destaca-se, ainda, que a Portaria nº 4.975, publicada pela SGP em 29 de abril de 2021, introduziu novas regras acerca do abate-teto aplicável a militares, com possível impacto sobre a análise efetuada. Tais inovações não foram consideradas porque a publicação da referida Portaria ocorreu após a finalização das análises deste trabalho. Não obstante, isso não invalida os resultados obtidos, uma vez que a Portaria possui data de vigência posterior à sua publicação, o que indica que os valores pagos indevidamente em data anterior, e confirmados, permanecem irregulares, devendo observar o procedimento de devolução e reposição ao erário.

Por fim, é necessário ressaltar que o Decreto nº 9.144, de 22 de agosto de 2017, autoriza pagamento, especificamente por parte de estatais não dependentes, de valores acima do teto, não estipulando qualquer restrição para militares requisitados.



Base	Incidência sobre Abate-Teto		Total Geral
	Não	Sim	
PORTAL_TRANSPARÊNCIA_APOSENTADO	8	1	9
PORTAL_TRANSPARÊNCIA_PENSIONISTA	5	1	6
PORTAL_TRANSPARÊNCIA_SERVIDOR	4	1	5
SIAPE_PENSIONISTA	9	28	37
SIAPE_SERVIDOR	96	414	510
SIEST	126	88	214
<b>Total Geral</b>	<b>248</b>	<b>533</b>	<b>781</b>

**Tabela 1:** resultado da análise de rubricas quanto à incidência no cômputo do teto constitucional (fonte: equipe de auditoria).

Como pode ser extraído da tabela anterior, foram analisadas um total de 781 diferentes rubricas. Neste contexto, é necessário destacar a importância de que a análise realizada pela CGU seja ratificada pelos entes envolvidos, em especial pela SGP, como órgão central do SIPEC, de modo a garantir que foram consideradas exclusivamente as rubricas que devem participar do cômputo de abate-teto constitucional.

Realizados o estudo normativo e a classificação das rubricas, o cruzamento dos dados foi enfim executado. De 2770 militares e pensionistas de militares com vínculo(s) de agente público civil federal que receberam acima do teto constitucional na competência de dezembro de 2020, verificou-se que 729 não apresentaram qualquer tipo de abatimento da rubrica abate-teto. Se forem confirmados todos os casos, isso ensejará a devolução ao erário de R\$ 5.139.232,08 apenas para a competência analisada. Foram utilizadas para a análise as bases de dados dos sistemas estruturantes de pessoal da APF a que a CGU tem acesso, mais especificamente, dos sistemas SIAPE e SIEST, os quais foram cruzados com os dados que a CGU recebe do Ministério da Defesa sobre militares.

O presente achado de auditoria certamente apresenta como causa mais relevante a falta de integração entre os sistemas de pessoal utilizados por militares e pelos órgãos civis integrantes da Administração Pública Federal. Se existente, tal integração possibilitaria a implementação de controle sistêmico e automático para reunir os pagamentos do beneficiário e identificar a necessidade de incidência de abate-teto, o que se configura como um controle muito mais eficiente e adequado que a autodeclaração. Além disso, a comunicação deficiente entre a SGP, como órgão central do SIPEC, e o Ministério da Defesa, responsável pela gestão de pessoal no meio militar, também figura aqui como causa importante, que na falta da integração sistêmica poderia possibilitar, ainda assim, a implementação do controle necessário, mesmo que manual. Fragilidades no processo de declaração do beneficiário sobre acumulação de rendimentos de outras fontes da União são outra causa relevante. Por fim, tem-se como possível causa residual a eventual má-fé de militares e seus pensionistas ao omitirem dos órgãos públicos a informação de que percebem outros rendimentos da Administração Pública Federal.

Como efeito do presente achado tem-se o possível desrespeito ao teto constitucional, o que pode ocasionar danos não apenas ao erário, mas também à reputação da administração pública federal.

## **5. Militares ou pensionistas de militares com vínculo(s) de agente público civil federal que receberam valores acima do teto constitucional com aplicação de desconto da rubrica de abate-teto em valor insuficiente**

Este achado é na verdade um complemento do anterior, apresentando assim os mesmos critérios e metodologia de execução quanto à análise efetuada. A diferença é que ele reúne casos em que foi observada a aplicação de desconto da rubrica de abate-teto, mas em valor insuficiente. Em outras palavras, os beneficiários identificados para o presente achado apresentam indícios de recebimento, ao final, de valor superior ao abate-teto, mesmo que tenha tido desconto parcial a esse respeito.

De 2770 militares e pensionistas de militares com vínculo(s) de agente público civil federal que receberam acima do teto constitucional na competência de dezembro de 2020, verificou-se que 110 apresentaram abatimento da rubrica abate-teto em valor inferior ao necessário para que fosse limitado o benefício total ao teto. Se forem confirmados todos os casos, isso ensejará a devolução ao erário de R\$ 657.468,06, apenas para a competência analisada. Foram utilizadas para a análise as bases de dados dos sistemas estruturantes de pessoal da APF a que a CGU tem acesso, mais especificamente, dos sistemas SIAPE e SIEST, os quais foram cruzados com os dados que a CGU recebe do Ministério da Defesa sobre militares.

Do mesmo modo que no achado anterior, também se apresenta como a causa mais relevante para este a falta de integração entre os sistemas de pessoal utilizados por militares e pelos órgãos civis integrantes da Administração Pública Federal, o que possibilitaria a implementação de controle sistêmico e automático para reunir todos os pagamentos de um mesmo beneficiário e identificar a necessidade de incidência de abate-teto. Também a comunicação deficiente entre a SGP, como órgão central do SIPEC, e o Ministério da Defesa, responsável pela gestão de pessoal no meio militar, figura aqui como causa importante, em especial porque na falta da integração sistêmica, poderia possibilitar a implementação de um controle manual. Fragilidades no processo de declaração do beneficiário sobre acumulação de rendimentos de outras fontes da União são igualmente outra causa relevante. Por fim, percebe-se como pouco provável a causa de eventual má-fé de militares e seus pensionistas, ao omitirem do órgão civil a informação de que percebem outros rendimentos da Administração Pública Federal. Isso porque nesta situação estão provavelmente os casos em que apenas não houve atualização, por parte do beneficiário, de sua autodeclaração quanto a valores recebidos de outra(s) fonte(s) para cômputo correto do abate-teto.

Como efeito do presente achado tem-se também o possível desrespeito ao teto constitucional, o que pode ocasionar danos não apenas ao erário, mas também à reputação da administração pública federal.

# RECOMENDAÇÕES

1 – Encaminhamento dos casos identificados como indícios de irregularidades para cada unidade componente do SIPEC envolvida para que possam realizar a apuração dos fatos e tomar as medidas corretivas cabíveis, bem como acompanhamento das providências adotadas pelas unidades para os casos confirmados.

Achados nº 1, 2, 3, 4 e 5.

2 – Comunicação, por meio da plataforma SIAPE, a todos os servidores públicos federais, com pedido de que sejam atualizados os dados de remuneração extra SIAPE, além das informações sobre vínculo com outras unidades, caso existentes.

Achados nº 1, 2, 3, 4 e 5.

3 – Revisão de modelos de documentação relacionados à declaração de vínculos por parte de servidores públicos, a serem encaminhados a todos os órgãos componentes do SIPEC, com recomendação de que sejam adotados em situações de recebimento de pessoal por cada um deles.

Achados nº 1, 2 e 3.

4 – Implementação de integração entre a plataforma SIAPE e os sistemas de pessoal utilizados pelas Forças Militares, de modo que os dados relacionados aos militares sejam automaticamente e periodicamente recebidos pela SGP, e para que os problemas apontados pelas trilhas exploradas referentes a militares com vínculo(s) irregular(es) de agente público civil federal possuam uma solução estruturante que dispense os procedimentos autodeclaratórios.

Achados nº 1, 2 e 3.

5 – Implementação de integração entre a plataforma SIAPE e os sistemas de pessoal utilizados pelas Forças Militares, de modo que os dados relacionados aos militares sejam automaticamente e periodicamente recebidos pela SGP, e para que os problemas apontados pelas trilhas exploradas referentes ao desrespeito do teto constitucional possuam uma solução estruturante que dispense os procedimentos autodeclaratórios.

Achados nº 4 e 5.

## CONCLUSÃO

Este relatório de auditoria contemplou análises acerca de militares e pensionistas de militares que apresentam vínculo(s) de agente público civil federal, com o objetivo de identificar possíveis irregularidades advindas dessa atuação concorrente. Repisa-se que a gestão de recursos humanos, no contexto em enfoque, ocorre de maneira segregada. O vínculo militar é gerido pelo Ministério da Defesa, unidade que não se encontra sob jurisdição de atuação da CGU. Já os vínculos civis são de responsabilidade da SGP, como órgão central do SIPEC, sendo essa a unidade auditada neste trabalho.

É bastante importante salientar que os estudos realizados pelas equipes técnicas envolvidas, bem como os apontamentos e os resultados obtidos, devem ser tratados como **indícios** de irregularidades. Assim, sugere-se à SGP o encaminhamento e a realização de tratativas de validação perante o Ministério da Defesa, Forças Armadas e as demais unidades relacionadas. Isso ocorre por dois motivos. Em primeiro lugar, o assunto envolve legislação específica aplicável ao contexto de militares das forças armadas. Não obstante a equipe técnica envolvida no trabalho ter se esforçado em obter o conhecimento adequado da referida legislação, não se trata de assunto do qual seja possível garantir total domínio e conhecimento, em especial porque os militares não compõem a lista de unidades que possuem acompanhamento por parte da CGU. Em segundo lugar, a abordagem adotada para execução das análises foi a de cruzamento de dados por meio de trilhas de auditoria. Como em qualquer situação que envolve trilhas, é fundamental que os resultados obtidos sejam confirmados, pois os dados utilizados podem apresentar imprecisão ou até mesmo falta de atualização.

Também é necessário destacar que o presente trabalho não teve a pretensão de ser exaustivo quanto às possíveis irregularidades existentes com militares ou seus pensionistas que possuam vínculos civis na Administração Pública Federal. Optou-se pela abordagem de trilhas, com execução de cruzamentos de dados, pela possibilidade de tal estratégia oferecer resultados de grande alcance e com operacionalização ágil.

Com relação à primeira questão de auditoria abordada, qual seja a possível existência de militares com vínculo(s) irregular(es) de agente público civil federal, as análises demonstraram a existência de três situações em que os vínculos encontrados, ou não encontram respaldo normativo ou o extrapolam, conforme detalhado nos achados de números 1, 2 e 3 apresentados anteriormente. Tais situações foram encaminhadas, de maneira detalhada, para a SGP, de modo que possam ser confirmados e, neste caso, encaminhados aos órgãos federais civis relacionados para correção.

Quanto à segunda questão abordada, a respeito da possível ocorrência de pagamentos irregulares a militares ou pensionistas de militares que apresentem vínculos ou atuem como agentes civis, foram encontrados indícios de que tal fato está ocorrendo no contexto da não observância do teto constitucional, conforme detalhado nos achados de números 4 e 5. As ocorrências das trilhas executadas foram igualmente encaminhadas à SGP, para confirmação e providências de correção junto aos órgãos federais civis relacionados.

Para ambos os casos, tem-se como causa raiz mais relevante a inexistência de integração entre a plataforma dos sistemas estruturantes de pessoal utilizada por órgãos civis, sob gestão da SGP, e a plataforma utilizada pelos militares. Tal fato ensejou a confecção de uma das recomendações do presente trabalho. Além disso, é notória a necessidade de estreitamento e aprimoramento da comunicação entre o Ministério da Defesa e o Ministério da Economia a esse respeito.

As boas práticas indicam que a intensificação do uso de tecnologia da informação é fundamental para que ocorra o fortalecimento de controles de gestão, especialmente em situações nas quais ela está dividida entre diferentes unidades, como é o caso da temática explorada no presente trabalho. Destaca-se que o uso de tecnologia da informação é aplicável a ambas as causas raízes enumeradas anteriormente.

Como benefícios advindos da implementação das recomendações propostas, destacam-se a possível recuperação de valores pagos indevidamente nos casos irregulares que forem confirmados, com conseqüente reparação do dano ao erário. Ratifica-se que o montante envolvido é bastante expressivo, em especial considerando os resultados apresentados nas análises 4 e 5, e que se referem somente à competência de dezembro de 2020. Além disso, outro possível benefício a ser destacado se enquadra na classe das medidas de aperfeiçoamento da capacidade de gerir riscos e de implementação de controles internos.

Por fim, é importante destacar que o presente relatório também foi encaminhado para o Ministério da Defesa, não obstante ser unidade não vinculada à CGU para fins de auditoria. A intenção do encaminhamento foi que tomassem ciência dos casos e pudessem contribuir, em possível ação conjunta com a SGP e a CGU, para a confirmação das ocorrências encontradas nas análises e implementação das medidas corretivas pertinentes.

# ANEXOS

## I. Manifestação da Unidade Auditada e Análise da Equipe de Auditoria

### Manifestação da unidade auditada

A Unidade Auditada informou, em manifestação ao relatório preliminar, o transcrito a seguir:

*“11. Isto posto, quanto às Recomendações propostas para esta Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP), são apresentados os seguintes esclarecimentos:*

*1 - Apuração dos casos identificados como indícios de irregularidades, de modo que sejam realizadas validações adicionais sobre as análises efetuadas e, em seguida, o encaminhamento das informações relevantes para cada unidade componente do SIPEC que possuir relação com as ocorrências confirmadas, para que possam realizar suas próprias verificações e, se for o caso, as medidas corretivas cabíveis. Achados nº 1, 2, 3, 4 e 5.*

*Entendemos que esta SGP não dispõe de competência para apuração dos casos identificados como indícios de irregularidades. Por tal motivo, sugerimos que a Recomendação disponha sobre o encaminhamento, pela SGP, dos apontamentos da CGU aos órgãos aos quais estiverem vinculados os servidores e pensionistas, para adoção das devidas providências, incluindo a apuração dos casos identificados como indícios de irregularidades.*

*2 - Comunicação, por meio da plataforma SIAPE, a todos os servidores públicos federais, com pedido de que sejam atualizados os dados de remuneração extra SIAPE, além das informações sobre vínculo com outras unidades, caso existentes. Achados nº 1, 2, 3, 4 e 5.*

*Sobre a referida Recomendação, será elaborado texto informando a necessidade da atualização dos dados extra SIAPE. O documento será encaminhado, via Comunica, aos dirigentes de gestão de pessoas. Já a comunicação direta ao servidor será realizada por meio do SouGov e de outros canais já utilizados para esta finalidade.*

*3 - Revisão de modelos de documentação relacionados à declaração de vínculos por parte de servidores públicos, a serem encaminhados a todos os órgãos componentes do SIPEC, com recomendação de que sejam adotados em situações de recebimento de pessoal por cada um deles. Achados nº 1, 2 e 3.*

*Sobre a Recomendação, cumpre informar que o texto será revisto, conforme proposto, assim como a forma de prestação das informações pelo agente público, que ocorrerá por meio de autosserviço na plataforma SouGov.br (aplicativo mobile e Web), medidas que têm por objetivo padronizar e deixar registradas, em sistema, tais informações.*

*4 - Implementação de integração entre a plataforma SIAPE e os sistemas de pessoal utilizados pelas Forças Militares, de modo que os dados relacionados aos militares sejam automaticamente e periodicamente recebidos pela SGP, e para que os problemas apontados*

*pelas trilhas exploradas possuam uma solução estruturante que dispense os procedimentos autodeclaratórios. Achados nº 1, 2, 3, 4 e 5.*

*Para fins de esclarecimento e delimitação de escopo, entendemos "Forças Militares" como sendo os servidores das Forças Armadas, que estão sob a gestão do Ministério da Defesa. Para este item, solicitamos que a Recomendação seja segmentada da seguinte forma:*

*1 - Integrações sistêmicas para fins de Cálculo de Abate teto.*

*2 - Integrações sistêmicas para fins de batimento de Acúmulo de Cargos.*

*Justifica-se o pedido por haver níveis de maturidade distintos entre os assuntos em epígrafe. Por tal motivo, a segmentação em duas recomendações permitirá que as respectivas tratativas evoluam de forma independente.*

*Por oportuno, importante destacar que esta SGP não dispõe de plena autonomia para responder pelo cumprimento integral da recomendação de integração de sistemas, uma vez que será necessário o desenvolvimento de ações pelas Forças Militares.*

*Dessa forma, faz-se necessário que a CGU, em caráter complementar às medidas ora propostas, oficie os responsáveis pelo sistema de gestão de Pessoal dos Militares, para fins de comunicação e registro da necessidade de integração de sistemas, tendo em vista que a concretização de qualquer medida dessa natureza não poderá ser levada a efeito de forma unilateral por parte desta SGP."*

### **Análise da equipe de auditoria**

A Unidade Auditada, em sua manifestação ao relatório preliminar enviado por esta Controladoria, concorda com as recomendações propostas, sugerindo alguns ajustes para as recomendações nº 01 e nº 04.

Com relação aos ajustes solicitados na recomendação nº 01, esta Controladoria concorda com a Unidade Auditada, de modo que o texto da referida recomendação foi alterado com o objetivo de solicitar à SGP o encaminhamento das ocorrências apontadas às unidades envolvidas e o acompanhamento das providências adotadas por tais unidades para correção dos casos confirmados.

Com relação à recomendação nº 04, esta Controladoria concorda com a segmentação proposta pela Unidade Auditada. Para tanto, tal recomendação foi transformada em duas, uma com o objetivo de solucionar estruturalmente os problemas apontados pelas trilhas referentes a abate-teto e outra com o objetivo de solucionar estruturalmente os problemas apontados pelas trilhas referentes a acúmulos irregulares. Ademais, a CGU se coloca à disposição para apoiar a SGP nas tratativas com o Ministério da Defesa para implementação de tais recomendações.

Por fim, esclarecemos que as recomendações presentes neste Relatório serão disponibilizadas e monitoradas no sistema E-AUD.