

CGU

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle

Diretoria de Auditoria de Governança e Gestão



RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

MINISTÉRIO DA ECONOMIA – Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal

Exercício 2019

03 de fevereiro de 2020

Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **MINISTÉRIO DA ECONOMIA**

Unidade Examinada: **SECRETARIA DE GESTÃO E DESEMPENHO DE PESSOAL**

Município/UF: **Brasília/Distrito Federal**

Ordem de Serviço: 201902269

Missão

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

Avaliação dos Resultados da Gestão

A Auditoria dos Resultados da Gestão consiste na emissão de opinião sobre a gestão a partir da avaliação de um macroprocesso ou mesmo um determinado processo ou contrato.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Auditoria de Avaliação dos Resultados da Gestão – ARG, relacionada à avaliação da regularidade do pagamento das vantagens do art. 192, incisos I e II, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, aos Professores de Magistério Superior das Instituições Federais de Ensino Superior.

Nesse contexto, o presente trabalho tem como objetivo verificar a atuação da Secretaria de Gestão de Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia – SGP/ME na gestão do pagamento dessas vantagens.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A auditoria foi motivada por resultados de ações de controle realizadas anteriormente pela CGU, que identificaram a existência de irregularidades nos pagamentos pelas Instituições Federais de Ensino Superior – IFES das vantagens do art. 192, incisos I e II, além do não atendimento às ocorrências registradas pela CGU no Sistema de Trilhas de Auditoria.

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

Tomando-se por base a folha de pagamento de fevereiro de 2019, verificou-se a existência de quase oito mil pagamentos irregulares dessas duas vantagens, pagas mensalmente aos servidores inativos e aos beneficiários de pensão da carreira de Professor do Magistério Superior, com um impacto negativo anual de mais de R\$ 123 milhões aos cofres públicos.

Como principal fator influenciador no resultado apurado tem-se a não observância pelas IFES dos normativos que regem o pagamento dessas vantagens, em especial a Orientação Normativa SRH/MP nº 11, de 05 de novembro de 2010, que dispõe a correta forma de cálculo da vantagem.

Tendo por intuito de regularizar a situação, recomendou-se à SGP/ME a imediata interrupção desses pagamentos e a elaboração de levantamento dos casos irregulares de concessão das referidas vantagens nas demais carreiras do Poder Executivo Federal.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGU: Advocacia-Geral da União

ARG: Avaliação dos Resultados da Gestão

ATS: Adicional sobre Tempo de Serviço

CGU: Controladoria-Geral da União

CGU/MG: Controladoria-Geral da União no Estado de Minas Gerais

CGU/PE: Controladoria Regional da União no Estado de Pernambuco

CONJUR-PDG/PGFN: Consultoria Jurídica de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

IFES: Instituições Federais de Ensino Superior

MEC: Ministério da Educação

MPTCU: Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União

ON: Orientação Normativa

RT: Retribuição por Titulação

Secex/MG: Secretaria de Controle Externo em Minas Gerais

Sefip: Secretaria de Fiscalização de Pessoal

SFC/CGU: Secretaria Federal de Controle Interno

SGP/ME: Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia

Siape: Sistema Integrado de Administração de Pessoal

Sipec: Sistema de Pessoal Civil

Sistema de Apreciação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões: SISAC

STA: Sistema de Trilhas de Auditoria

STJ: Superior Tribunal de Justiça

TCU: Tribunal de Contas da União

UCI: Unidade de Controle Interno

UFMG: Universidade Federal de Minas Gerais

UFPE: Universidade Federal de Pernambuco

UFRJ: Universidade Federal do Rio de Janeiro

UFSC: Universidade Federal de Santa Catarina

SUMÁRIO

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?	3
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	4
SUMÁRIO	6
INTRODUÇÃO	7
RESULTADOS DOS EXAMES	9
1. Pagamento indevido superior a 123 milhões de reais por ano das vantagens previstas nos incisos I e II do art. 192 da Lei nº 8.112/1990 a servidores aposentados e beneficiários de pensão da carreira de Professor do Magistério Superior.	9
RECOMENDAÇÕES	19
CONCLUSÃO	20
ANEXO	21
Anexo I – Lista de IFES e das respectivas manifestações quanto às ocorrências identificadas pela CGU.	21
Anexo II – Manifestação da Unidade Auditada e Análise da Equipe de Auditoria	24

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo verificar a atuação da SGP/ME na gestão do pagamento das vantagens decorrentes da aplicação do art. 192 da Lei nº 8.112, de 11 de janeiro de 1990, nas IFES.

Para tanto, foi realizada ARG com o suporte em trilhas de auditoria de pessoal. Nesse contexto, foram analisados os dados das folhas de pagamento das IFES, no período de 2017 a 2019, abrangendo todos os aposentados e os instituidores de pensão dessas instituições.

Ressalta-se que as atividades de auditoria de pessoal são realizadas regularmente pela CGU, tendo como objetivo a busca pela eficiência na gestão de pessoas e o saneamento, com vistas à identificação e à correção de irregularidades, da folha de pagamento do Poder Executivo Federal.

Nesse sentido, tendo como critérios para seleção a materialidade da folha de pagamento das IFES e a criticidade¹, o presente trabalho foi inserido no Plano Operacional da Secretaria Federal de Controle Interno – SFC/CGU do exercício de 2019.

Ainda, como justificativa para realização desta auditoria, cita-se a relevância das ações desenvolvidas pelas IFES, as quais são um conjunto de 105 instituições mantidas pela União, compondo o Sistema de Instituições Federais de Ensino Superior e a Rede Pública de Ensino. As IFES desempenham papel central no desenvolvimento científico e tecnológico do país, tanto na produção científica como na formação de profissionais nas mais diversas áreas do conhecimento. Registra-se que as IFES se constituem em universidades, instituições isoladas e centros de ensino tecnológico, sendo consideradas unidades da Administração Pública Federal Indireta, vinculadas ao Ministério da Educação – MEC.

De acordo com dados de fevereiro de 2019 do Portal da Transparência, as IFES possuem mais de 344 mil vínculos de servidores em atividade, que representam uma parcela considerável da força de trabalho e da folha de pagamento da União – correspondendo a, aproximadamente, 30% do quantitativo total de servidores do Poder Executivo Federal. Ainda, as IFES contam, fevereiro de 2019, com mais de 118 mil servidores inativos, dos quais cerca de 33 mil pertencem à carreira de Professor do Magistério Superior.

¹ Conforme extração realizada em 15.03.2019 no STA, desde 2014, foram identificadas pela CGU 8.682 ocorrências de potenciais irregularidades relacionadas às vantagens do art. 192 nas folhas de pagamento das IFES, cujo tratamento e correção das situações encontradas foram realizados por meio da interação entre os gestores das instituições e o Controle Interno.

Na estrutura remuneratória dos inativos dessa carreira, é comum a composição dos proventos com a adição das vantagens do art. 192, incisos I e II, da Lei 8.112/1990, elencados a seguir:

Art. 192. O servidor que contar tempo de serviço para aposentadoria com provento integral será aposentado:

I - com a remuneração do padrão de classe imediatamente superior àquela em que se encontra posicionado;

II - quando ocupante da última classe da carreira, com a remuneração do padrão correspondente, acrescida da diferença entre esse e o padrão da classe imediatamente anterior.

Uma vez que esse artigo foi revogado pela Medida Provisória nº 1.522, de 11, de outubro de 1996, convertida, posteriormente, na Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997, essas vantagens são devidas apenas aos servidores que cumpriram os requisitos para aposentadoria até 14.10.1996, data de publicação da referida Medida Provisória. Com relação ao valor a ser pago na concessão das vantagens, o cálculo deve seguir as disposições da Orientação Normativa SRH/MP nº 11, de 05 de novembro de 2010, que disciplina o tema.

Todavia, em trilha de auditoria desenvolvida especificamente para o cargo de Professor do Magistério Superior e implementada no Sistema de Trilhas de Auditoria – STA, verificou-se que, em dezembro de 2017, ainda havia 8.021 casos de pagamento a maior dessas duas vantagens, em desacordo com a citada Orientação Normativa – ON. Consequentemente, o presente trabalho teve como objetivo a verificação da continuidade desses pagamentos, bem como o exame das medidas de controle adotadas pela SGP/ME e pelas IFES para correção das irregularidades.

Para isso, foi definida a seguinte questão de auditoria: As vantagens definidas no art. 192, incisos I e II, continuam sendo pagas indevidamente aos servidores da carreira de Professor do Magistério Superior pelas IFES?

Com o intuito de responder a essa questão, a metodologia adotada pela CGU compreendeu os seguintes procedimentos: levantamento no Sistema Integrado de Administração de Pessoal – Siape dos dados da folha de pagamento, cruzamento dos dados financeiros constantes da folha de pagamentos de fevereiro de 2019, análise das justificativas apresentadas pelas IFES no STA, além de encaminhamento de novos questionamentos às IFES, reiterando as inconsistências identificadas no STA e solicitando novos esclarecimentos.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Pagamento indevido superior a 123 milhões de reais por ano das vantagens previstas nos incisos I e II do art. 192 da Lei nº 8.112/1990 a servidores aposentados e beneficiários de pensão da carreira de Professor do Magistério Superior.

Na sua redação original, a Lei nº 8.112/1990 – baseando-se no art. 184 da Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952, que a antecedeu – previa uma vantagem específica aos servidores que se aposentassem com provento integral, nos seguintes termos:

Art. 192. O servidor que contar tempo de serviço para aposentadoria com provento integral será aposentado:

I - com a remuneração do padrão de classe imediatamente superior àquela em que se encontra posicionado;

II - quando ocupante da última classe da carreira, com a remuneração do padrão correspondente, acrescida da diferença entre esse e o padrão da classe imediatamente anterior.

Essas vantagens vigoraram até 14.10.1996, data de publicação da Medida Provisória nº 1.522/1996 que foi convertida na Lei nº 9.527/1997, e que, no seu artigo 18, revogou o art. 192 da Lei nº 8.112/1990. Com isso, mantiveram o direito à percepção dessas vantagens, além dos servidores já aposentados, todos os servidores ativos que preenchiam os requisitos necessários para se aposentar integralmente, à época da revogação do referido artigo.

Apesar de, em uma primeira leitura, parecer de fácil interpretação e de simples operacionalização, a atribuição dessas vantagens encontrou problemas de aplicação em razão da utilização de um termo novo, “remuneração do padrão”, distinguindo-se dos termos já definidos no próprio texto da Lei nº 8.112/1990, “vencimento” e “remuneração”.

Após alguns anos de divergência, em decorrência de interpretações distintas, a SGP/ME, na condição de Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil – Sipec, sendo, por isso, responsável pela orientação e normatização dos assuntos relativos à folha de pagamento de pessoal da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, editou a Orientação Normativa MPOG/SRH nº 11, de 05.11.2010, que assim dispôs:

Art. 1º A presente Orientação Normativa tem por objetivo uniformizar procedimentos no âmbito do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal – SIPEC, acerca do pagamento da vantagem do art. 184 da Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952, e do art. 192 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. (...)

Art. 3º Nos termos do art. 192 da Lei nº 8.112, de 1990, revogado pela Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997, o servidor que contasse tempo de serviço para aposentadoria com proventos integrais seria aposentado:

I - com a remuneração do padrão de classe imediatamente superior àquela em que se encontra posicionado;

II - quando ocupante da última classe da carreira, com a remuneração do padrão correspondente, acrescida da diferença entre esse e o padrão da classe imediatamente anterior.

§ 1º Para efeitos de cálculo das vantagens de que trata este artigo, entende-se por remuneração do padrão/classe, o vencimento básico fixado em lei. (grifo nosso)

Dessa forma, restou claro que, após a edição da ON, a despeito da redação utilizada na lei, todas as unidades deveriam passar a, obrigatoriamente, utilizar como base de cálculo das vantagens do art. 192 somente o valor do vencimento básico de cada cargo, e não o somatório de todas as vantagens que compõem a estrutura remuneratória do respectivo servidor.

Outro fato que resultou em divergências na interpretação do cálculo das vantagens do art. 192 – especificamente no âmbito das IFES – foi o advento da Lei nº 11.344, de 11.09.2006, que criou e inseriu a classe de Professor Associado entre as classes existentes de Professor Adjunto e de Professor Titular (última classe da carreira). Em vista dessa reestruturação, passou-se a questionar se a concessão das vantagens do art. 192 deveria continuar vinculada à antiga estrutura de classes do magistério, da época em que a respectiva vantagem foi incorporada aos proventos do professor aposentado, sendo correspondente à diferença entre os vencimentos do professor adjunto e do professor titular, ou se deveria, com a vigência da Lei, adequar-se à estrutura atual do cargo.

Para sanar as dúvidas relativas a forma de cálculo, a SGP/ME publicou, em 03.07.2012, a Nota Técnica nº 188/2012/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, que assim concluiu:

6. Por todo o exposto, entendemos ser direito adquirido do servidor a manutenção da vantagem do art. 192, I, da Lei nº 8.112, de 1990, devendo ser observada, para fins de cálculo, a nova estrutura remuneratória da carreira do magistério superior, prevista na Lei nº 11.344, de 2006, ou seja, a base de cálculo deverá ter como referência a classe de professor associado, a qual corresponde atualmente à antiga classe de professor titular.

Complementarmente, após consultas formuladas pelas IFES sobre possíveis incongruências entre os entendimentos da ON nº 11/2010 e da Nota Técnica nº 188/2012, a SGP/ME ratificou o seu entendimento inicial, por meio da Nota Técnica nº 138/2014/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, de 02.09.2014, nos seguintes termos:

20. Diante de todo o exposto, esta Coordenação-Geral de Aplicação das Normas conclui pela inexistência de contradição ou divergência entre a Orientação Normativa nº 11/2010 e a Nota Técnica nº 188/2012, uma vez que aquela tratou de maneira geral, da aplicação da vantagem em tela, e esta, da aplicação específica da vantagem aos docentes federais da Carreira do Magistério Superior.

Não obstante a consolidação de entendimentos relativos ao tema realizada pelo órgão central de normatização de pessoal, em trabalho de Auditoria Anual de Contas da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, realizado pela Controladoria-Geral da União no Estado de Minas Gerais – CGU/MG em 2014, identificou-se que houve um aumento significativo nos pagamentos das vantagens do art. 192 em relação aos anos anteriores. Nessa auditoria, verificou-se que esse aumento decorria da modificação da base de cálculo, que passou a ser a remuneração dos professores, conforme apontado no Relatório de Auditoria nº 201400009:

12. Para se ter ideia da ordem de grandeza dos valores pagos indevidamente pela UFMG, considerando apenas a folha de dez./2010, sem levar em conta a diferença relativa aos valores do adicional de tempo de serviço, a CGU apurou pagamentos indevidos da vantagem prevista no art. 192, inciso I, da Lei 8.112/1990 a 631 servidores, num montante de R\$ 757.740,12 (...).

13. O Controle Interno realizou levantamento da estimativa de pagamentos indevidos da vantagem prevista no art. 192, inciso I, da Lei 8.112/1990, no período de novembro de 2010 a março de 2014, sem levar em conta a diferença relativa aos valores do adicional de tempo de serviço, e concluiu que os valores pagos indevidamente estão em torno de R\$ 25.500.000,00. Atualmente, o prejuízo anual encontra-se próximo de R\$ 7.300.000,00 (...).”

Durante o exame técnico no Tribunal de Contas da União – TCU aos apontamentos realizados pela CGU/MG, a Secretaria de Controle Externo em Minas Gerais – Secex/MG e a Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefip se manifestaram em concordância aos posicionamentos emitidos pelo Controle Interno, conforme observado no Relatório do Acórdão TCU nº 2.638/2015 - Plenário:

21. A interpretação dada pelo Controle Interno e pela Secex-MG (bem como pelo MPOG, por meio da ON SRH/MP 11/2010) está correta, ao considerar como base de cálculo da vantagem em apreço unicamente o vencimento do cargo, e não eventuais gratificações ou adicionais sobre ele incidentes. Abordando especificamente as objeções levantadas pela UFMG e descritas no item 6 desta instrução, tem-se que:

a) o entendimento que a aludida orientação normativa deu ao art. 192 da Lei 8.112/1990 não contraria o art. 41 da mesma lei, pois os termos ‘remuneração’ e ‘remuneração do padrão’ são distintos e, como já afirmou a instrução da Secex-MG, este último representa ‘uma infeliz redação da lei, que queria se referir ao vencimento básico e não à remuneração’; (...)

34. Por todo o exposto, a presente representação deverá ser conhecida para, no mérito, ser considerada parcialmente procedente, tendo em vista que os pagamentos da vantagem do art. 192, I, da Lei 8.112/90 realizados pela UFMG deveriam ter sido calculados com base no vencimento do padrão dos servidores daquela autarquia e não sobre a remuneração, conforme determinado pela Orientação Normativa SRH/MP 11/2010.

Entretanto, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União – MPTCU interveio no processo, se posicionando de forma contrária ao entendimento já consolidado por todas as partes, da seguinte forma:

Representado pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, o Ministério Público de Contas (MP/TCU) atuou no processo, posicionando-se de maneira diametralmente contrária aos demais pareceres constantes dos autos, conforme se constata a seguir (...).

7. Conforme bem destacou o MP/TCU, as vantagens dos incisos I e II do artigo 192 da Lei 8.112/1990 têm bases de cálculo distintas. A vantagem do inciso I é calculada com base na remuneração da classe imediatamente superior àquela em que se encontrava o servidor no momento de sua aposentadoria ao passo que a vantagem do inciso II refere-se à diferença entre o vencimento do padrão correspondente à última classe da carreira e o padrão de classe imediatamente anterior, para servidores que se encontravam no final da carreira’. (...)

13. Assim, as vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei que compõem a remuneração do servidor estão sujeitas a incidência da vantagem do inciso I, do artigo 192, da Lei 8.112/1990.

Essa mudança de entendimento refletiu no texto final do Acórdão nº 2.638/2015 – TCU Plenário, que, no caso concreto em comento, assim decidiu:

9.4. dar conhecimento deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), recomendando que avalie a conveniência e a oportunidade de rever a Orientação Normativa MPOG/SRH 11/2010, à luz da presente decisão;

Em resposta à recomendação do TCU de revisão da norma, a SGP/ME, por meio da Nota Técnica SEI nº 3.117/2015-MP, de 05.11.2015, ratificou seu entendimento como instância responsável pela normatização dos assuntos relativos a pessoal na Administração Pública Federal, nos seguintes termos:

15. Diante de todo o exposto, para efeitos de cálculo da vantagem do artigo 192, incisos I e II, da Lei nº 8.112, de 1990, deve-se considerar o vencimento básico, nos termos estabelecidos na Orientação Normativa nº 11, de 2010.

Em meio a essa celeuma, o TCU manteve os entendimentos propostos no Acórdão acima nos anos posteriores, em julgamentos de casos concretos sobre o tema, como nos Acórdãos TCU nº 4.138/2019 – 1ª Câmara e nº 9.005/2018 – 1ª Câmara, de que a vantagem do inciso I do art. 192 deveria ser calculada utilizando-se como base a remuneração, enquanto a vantagem do artigo II deveria ser paga utilizando-se como base o vencimento básico do cargo.

Todavia, a SGP/ME, novamente ratificou seu entendimento consolidado desde a ON nº 11/2010, externado por meio de Ofício de resposta ao TCU, datado de 26.04.2017, no qual aponta as consequências negativas diretas de uma eventual revisão da ON nos moldes propostos pelo Acórdão nº 2638/2015 – TCU Plenário:

7. Assim, quando o legislador concedeu a vantagem do art. 192 da Lei nº 8.112, de 1990, ele se refere, nos seus incisos I e II, ao acréscimo sobre o vencimento, tendo em vista que trata de posicionamento em classe e da diferença entre padrões da classe, respectivamente.

(...)

18. Em outro giro, informamos que em levantamento a respeito do impacto financeiro decorrente de eventual modificação da Orientação Normativa SRH/MP nº 11/2010, a alteração da forma de cálculo resultará em custos correntes com a referida vantagem, no período, por exemplo, de janeiro a dezembro de 2017, na ordem de R\$ 603.968.385,51 (seiscentos e três milhões, novecentos e sessenta e oito mil, trezentos e oitenta e cinco reais e cinquenta e um centavos).

19. Ante o exposto, informo que após estudo e avaliação de conveniência e oportunidade sobre o caso em questão, esta Secretaria ratifica os termos da Orientação Normativa SRH/MP nº 11, de 2010.

Nesse documento, inclusive, é apresentada jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça – STJ acerca do tema, reforçando o uso do vencimento básico no cálculo das vantagens.

Por fim, cabe ressaltar que, no seu entendimento mais recente acerca da forma de cálculo das vantagens do art. 192, exposto na Nota Informativa SEI nº 10/2019/CGCAR ASSES/CGCAR/DESEN/SGP/SEDGG-ME, a SGP/ME segue ratificando o seu entendimento sobre a primazia da ON nº 11/2010:

11. Ademais, a "remuneração do padrão da classe" e a definição de remuneração de que trata o art. 41 do RJU, não se confundem. A primeira refere-se ao valor devido apenas para o servidor que estiver posicionado naquela classe e padrão específicos, e a segunda é a soma da retribuição pecuniária devida pelo exercício de cargo público (art. 41 da Lei nº 8.112/90), com valor fixado em lei, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei.

12. Dessa forma, pode-se concluir que não há divergência entre a redação do inciso I do art. 192 da Lei 8112, de 1990, e o §1º do art. 3º da ON nº 11, de 2010

Tendo em vista o posicionamento adotado pelo Ministério da Economia, a CGU elaborou novas trilhas de auditoria no STA, aplicadas a partir de dezembro de 2017, no intuito de verificar a regularidade dos pagamentos das vantagens do art. 192 nas IFES, por meio do cruzamento entre a folha de pagamento no Sipe e a tabela de vencimentos do cargo de Professor do Magistério Superior.

Inicialmente, foram identificadas 8.021 ocorrências de pagamentos em valores inconsistentes, a maior (calculados com base na remuneração total ou adicionando outras vantagens no cálculo, e não apenas o vencimento básico) da vantagem do art. 192, inciso I, e 661 pagamentos incorretos da vantagem do art. 192, inciso II. Ou seja, dos aproximadamente 33 mil servidores aposentados e instituidores de pensão do cargo de Professor do Magistério Superior, cerca de 26% apresentavam irregularidades quanto ao recebimento das vantagens do art. 192.

Nessas duas trilhas constantes no STA, foram identificadas ocorrências de pagamentos a maior com inconsistências em 45 IFES distintas, localizadas em 21 unidades da Federação, e que, somadas, importavam no valor total de R\$ 10.228.050,59 mensais. Isto é, os 8.682 casos identificados resultavam em um impacto negativo de aproximadamente 136,3 milhões de reais anuais na folha de pagamento da União.

Seguindo os procedimentos estabelecidos no STA, as 45 unidades em questão foram notificadas e instadas a apresentar justificativas para cada pagamento, e, caso confirmadas as irregularidades apontadas, realizar os ajustes no Sipe, com a imediata suspensão dos pagamentos a maior.

Na sequência, essas manifestações foram analisadas individualmente por cada Unidade de Controle Interno – UCI competente², processo no qual foram verificadas a pertinência e a coerência das justificativas prestadas, resultando em parecer do Controle Interno sobre o acatamento (ou não) das justificativas.

A partir da avaliação das justificativas apresentadas pelas unidades auditadas como um todo, percebe-se que cada IFES, via de regra apresentou justificativas idênticas para suas respectivas ocorrências. Ainda, 1.651 ocorrências, de sete IFES distintas, não foram justificadas, com destaque para a Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ (689 ocorrências não justificadas), para a Universidade Federal de Pernambuco - UFPE (458 ocorrências não justificadas) e para a Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC (267 ocorrências não justificadas).

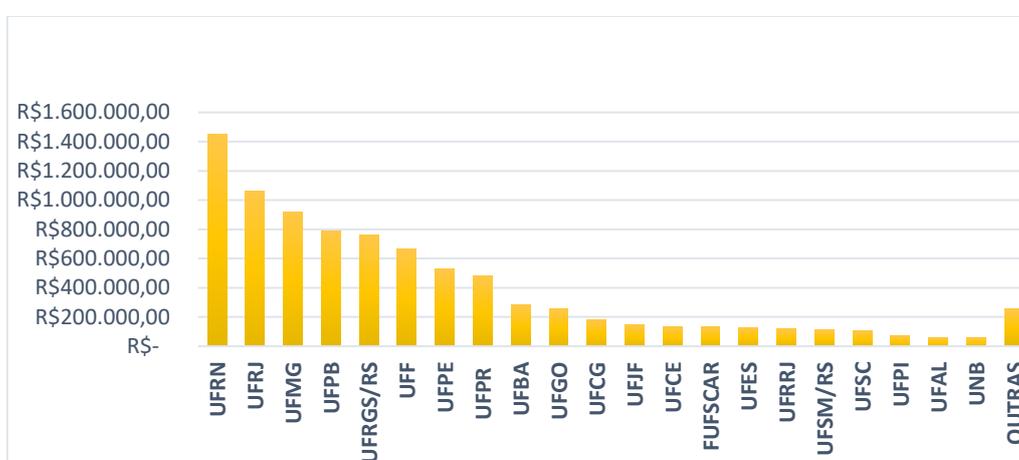
² As UCI são as áreas da estrutura organizacional da CGU responsáveis pela auditoria e acompanhamento das respectivas IFES. A título de exemplo, as justificativas apresentadas pela UFPE foram analisadas e validadas pela Controladoria Regional da União no Estado de Pernambuco – CGU/PE.

Por outro lado, constatou-se que houve uma pronta interrupção dos pagamentos indevidos de 837 ocorrências, que resultaram em uma economia mensal imediata no valor de R\$ 722.316,22, correspondente a aproximadamente 12,3 milhões de reais a menos por ano nos dispêndios da União.

Não obstante, restou uma quantidade considerável de unidades que apresentaram justificativas insubsistentes e/ou que acataram às indicações das trilhas, porém sem efetuar ajustes no Siape para cessar os pagamentos irregulares identificados.

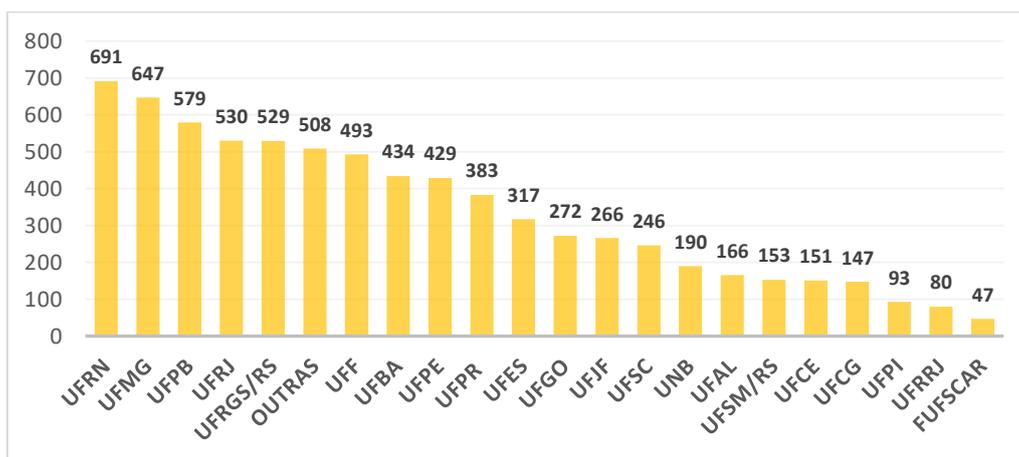
Nos gráficos a seguir, relativos a vantagem do art. 192, inciso I, podem ser observados os montantes que continuam sendo pagos a maior em cada uma das unidades, bem como a quantidade de ocorrências sem atuação do gestor:

Figura 1 – Valores relativos a vantagem do inciso I do Art. 192 indevidamente pagos em proventos de aposentadoria e nas pensões, em fevereiro de 2019, agrupados por IFES.



Fonte: Levantamento formulado pelo Ministério da Economia na folha de pagamento.

Figura 2 – Quantidade agrupada por IFES de professores e instiuidores de pensão com pagamentos indevidos da vantagem do inciso I do Art. 192, em fevereiro de 2019.



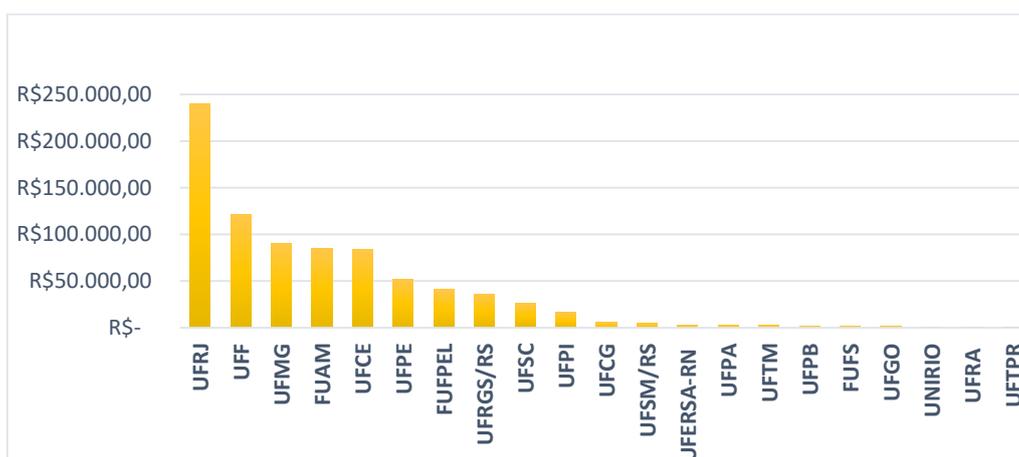
Fonte: Levantamento formulado pelo Ministério da Economia na folha de pagamento.

Havia em fevereiro de 2019, portanto, um total de 7.354 ocorrências ainda em continuidade de pagamento a maior da vantagem do art. 192, inciso I, cujo somatório

correspondia a um montante de R\$ 8.687.574,88 por mês, equivalentes a um valor médio de R\$ 1.181,34 por servidor.

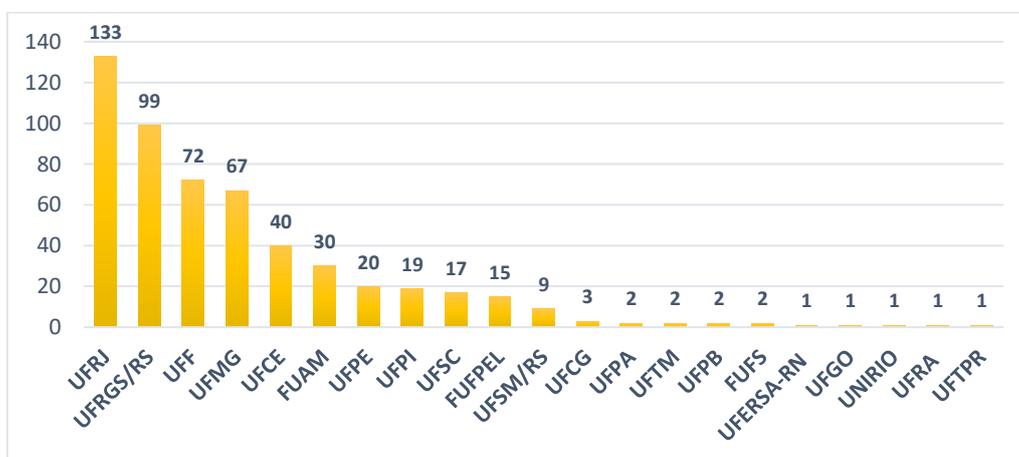
Com relação à vantagem do art. 192, inciso II, os gráficos a seguir demonstram a distribuição dos valores que continuavam sendo pagos indevidamente por cada unidade em fevereiro de 2019, além da quantidade de ocorrências ainda existentes em cada uma dessas IFES:

Figura 3 – Valores relativos a vantagem do inciso II do Art. 192 indevidamente pagos em proventos de aposentadoria e nas pensões, em fevereiro de 2019, agrupados por IFES.



Fonte: Levantamento formulado pelo Ministério da Economia na folha de pagamento.

Figura 4 – Quantidade agrupada por IFES de professores e insituidores de pensão com pagamentos indevidos da vantagem do inciso II do Art. 192, em fevereiro de 2019.



Fonte: Levantamento formulado pelo Ministério da Economia na folha de pagamento.

Observa-se que, em fevereiro de 2019, ainda havia a continuidade de 537 ocorrências de pagamento a maior da vantagem do art. 192, inciso II, cujo somatório corresponde a um montante total de R\$ 818.575,79 por mês, equivalentes à média mensal de R\$ 1.524,35 por servidor.

Com base nesses dados, que demonstraram a continuidade, no decurso dos anos, de elevados montantes pagos indevidamente pela União, a CGU iniciou um trabalho para avaliar as razões do prosseguimento dos pagamentos indevidos, com vistas a desenvolver um plano de ação para a correção das irregularidades identificadas.

Para isso, foram realizados levantamentos e agrupamentos de todas as respostas apresentadas desde dezembro de 2017 no STA – as quais as IFES se basearam para não suspender os pagamentos indevidos – para a identificação de todos os fatores responsáveis.

Houve, então, uma nova análise de cada ocorrência individualmente para verificação da procedência ou não dos argumentos apresentados pelos gestores, assim como da pertinência de cada parecer apresentado pelas UCI em relação às justificativas das IFES.

Tendo em vista que expressiva parte das justificativas dos gestores foram prestadas em bloco, com respostas idênticas para as ocorrências identificadas em sua esfera, foi possível agrupar as justificativas, de acordo com o principal argumento trazido em cada manifestação. Na tabela a seguir, pode ser observada, de forma resumida, a classificação das respostas às 7.891 ocorrências ainda pendentes de regularização em junho de 2019, apresentadas pelas IFES no STA:

Tabela 1 – Classificação temática das justificativas apresentadas no STA pelas IFES às ocorrências ainda pendentes de regularização em junho de 2019

Justificativa Apresentada	Quantidade de ocorrências
Acórdão TCU nº 2.638/2015 – Plenário	3.608
Sem manifestação do Gestor	1.605
Abertura de Processos Administrativos para regularização	1.134
Disponibilização pelo próprio Ministério da Economia de rubrica no Siape – 00249 “Art. 192 sobre Adicional de Tempo de Serviço”	659
Ofício Circular SGP/MP nº 33, de 01.08.1995	264
Decisão Judicial permitindo o pagamento	260
Informação de que houve a correção, sem que houvesse, de fato, a alteração no Siape	228
Contagem do ATS na base de cálculo	88
Consulta ao Ministério da Educação que permite a utilização da Retribuição por Titulação – RT no cálculo do art. 192	33
Prescrição quinquenal	12
Total	7.846

Fonte: Elaboração própria a partir de extração da base de dados do STA

Com relação às justificativas apresentadas, segue o posicionamento atual da CGU sobre cada uma:

- a) Acórdão TCU nº 2.638/2015 – Plenário: O referido acórdão, conforme apresentado anteriormente, se limitou a abordar o caso concreto da UFMG e recomendou a alteração do entendimento da Orientação Normativa MPOG/SRH 11/2010, o que foi refutado, do ponto de vista técnico, pela SGP/ME.
- b) Sem manifestação do Gestor: Foi dada nova oportunidade para apresentação de manifestação para as IFES.

- c) Abertura de Processos Administrativos para regularização: A CGU aguarda a conclusão desses processos administrativos, com vistas a contabilizar o montante economizado na atualização da vantagem, desta feita, utilizando-se do vencimento básico para o cálculo das rubricas.
- d) Disponibilização pelo próprio Ministério da Economia de rubrica no Siape – 00249 “Art. 192 sobre Adicional de Tempo de Serviço”: Essas justificativas se resumem a citar a existência, no Siape, de uma rubrica desmembrada e específica relativa ao art. 192 sobre o Adicional de Tempo de Serviço – ATS. O fato de a rubrica estar disponível não autoriza sua utilização em desacordo com as disposições legais-normativas. Ademais, tem-se o posicionamento já ratificado pelo órgão central do Sipec que as vantagens do art. 192 devem ser calculadas utilizando-se o vencimento básico.
- e) Ofício Circular SGP/MP nº 33, de 01.08.1995: Essas justificativas se pautaram no citado documento, neste sentido: *“Para o cálculo das vantagens de caráter pessoal e as relativas à natureza ou ao local de trabalho, que expressamente em lei computar para os proventos da aposentadoria (ex: anuênio) deverá ser observado o valor do novo vencimento (inciso I do art. 1º da Lei nº 8.852/94). Portanto, para o cálculo do ATS, o provento básico a ser considerado, no presente caso, passa a ser o de ASSOCIADO 4. Ademais, os valores pagos do ATS sobre o Art. 192 I são considerados pelo SIAPE para a base de cálculo do PSS, conforme se verifica nas fichas financeiras (...)”*. Ou seja, as unidades se utilizaram das disposições do ofício em comento para estender sua interpretação ao cálculo das vantagens do art. 192, de modo que o ATS também fizesse parte da base de cálculo. Contudo, isso vai contra o posicionamento já ratificado pelo órgão central do Sipec acerca da vantagem. Dessa forma, essa justificativa não é válida para mitigar os fatos apontados.
- f) Decisão Judicial permitindo o pagamento: O presente relatório será encaminhado à Advocacia-Geral da União – AGU para subsidiar a defesa da União em cada um dos casos concretos com decisão judicial favorável ao servidor aposentado ou pensionista.
- g) Informação de que houve a correção, sem que houvesse, de fato, a alteração no Siape: Cabe ao gestor atualizar a situação no Siape, corrigindo as rubricas referentes às vantagens do art. 192.
- h) Contagem do ATS na base de cálculo: Dado o posicionamento já ratificado pelo órgão central do Sipec, as vantagens do art. 192 somente podem ser calculadas utilizando-se como base apenas o vencimento básico.
- i) Consulta ao Ministério da Educação que permite a utilização da Retribuição por Titulação – RT no cálculo do art. 192: Uma unidade justificou: *“Em consulta ao Ministério da Educação conforme Proc. 021021.2015/53, conforme orientação contida em seus itens 20 e 21, concluiu aquele Ministério em entendimento exarado pela Secretaria de Gestão Pública do MPOG, que a vantagem do Art. 192 da Lei 8112/90, deverá considerar a Retribuição por Titulação desde que o certificado ou o título tenha sido obtido antes da data de aposentadoria”*. A justificativa, apresenta-

se contrária aos entendimentos consolidados do órgão central do Sipec, por incluir na base de cálculo outra vantagem, a Retribuição por Titulação – RT, além do vencimento básico.

- j) Prescrição quinquenal: Algumas justificativas foram baseadas na ocorrência de prescrição quinquenal, isto é, argumentou-se que já teriam passados 5 anos desde o julgamento pelo TCU acerca da legalidade da concessão. Sobre o instituto da decadência, ele foi detalhado no Anexo II, uma vez que existem diversas situações que regem sua aplicabilidade aos casos identificados pela CGU.

Uma vez que ainda existiam 1.605 ocorrências sem justificativas, e as argumentações apresentadas pelos gestores não eram suficientes para manutenção dos pagamentos irregulares da maioria das ocorrências identificadas (com exceção daquelas com decisão judicial permitindo o pagamento), a CGU solicitou nova manifestação a cada uma das 45 IFES identificadas nas trilhas, em 11.06.2019.

Nessa comunicação, requereu-se, além da aquiescência sobre o teor das informações prestadas no STA, nova manifestação dos auditados acerca das ocorrências.

Findados os prazos para manifestação, verificou-se que 21 IFES responderam aos questionamentos. A tabela a seguir apresenta as respostas agrupadas por teor³:

Tabela 2 – Classificação temática das respostas aos Ofícios apresentadas pelas IFES às ocorrências ainda pendentes em junho de 2019

Justificativa Apresentada	Quantidade de IFES
Sem manifestação do Gestor	22
Mantém o entendimento baseado no Acórdão TCU nº 2.638/2015 – Plenário	8
Entende que o ATS faz parte da base de cálculo da vantagem do art. 192	6
Informou que as recomendações serão atendidas, por meio de abertura de processo administrativo para realização dos ajustes sistêmicos	5
Todos os casos seguem com determinação judicial em tutela antecipada que garante o pagamento	3
Defende a irredutibilidade salarial dos servidores	1
Total	45

Fonte: Elaboração própria a partir das respostas apresentadas nos Ofícios encaminhados

Dentre os argumentos apresentados, apenas a alegação da irredutibilidade salarial dos servidores não tinha sido citada anteriormente. Sobre o tema, entende-se que um valor irregularmente recebido não constitui um direito irrenunciável do servidor.

Assim, por todo o exposto, verifica-se que, em boa parte das IFES, as vantagens provenientes do art. 192 continuarão sendo pagas indevidamente, utilizando-se a base de cálculo incorreta, se nenhuma atitude concreta for tomada pelos órgãos responsáveis no intuito de sanar esse problema.

Como principal causa para essa situação, observa-se a existência de entendimentos díspares sobre o tema, em especial após a edição do Acórdão TCU nº 2.638/2015 –

³ Anexa ao ofício, segue relação individualizada das manifestações apresentadas por cada IFES.

Plenário. Além disso, verifica-se a ausência de parametrização para utilização da rubrica 00249 “Art. 192 sobre Adicional de Tempo de Serviço”, o que permite o seu uso para a realização de pagamentos irregulares.

Para avaliar as consequências acerca da manutenção da situação em comento, existem 2.818 servidores das carreiras do magistério superior (26,3% do total) que recebem as vantagens calculadas sobre o vencimento básico, ou seja, de maneira regular. Ou seja, verifica-se o risco desses servidores passarem a ter as vantagens calculadas com base na remuneração total, o que geraria desembolso adicional de aproximadamente R\$ 3.394.795,66 por mês aos cofres da União, o que significaria R\$ 44.132.343,64 a mais por ano.

Torna-se mais impactante o risco quando se avalia que essa estimativa de desembolso adicional aborda apenas uma única carreira na estrutura de cargos do Governo Federal. Ao se estender essa análise aos R\$ 224.362.425,14 pagos anualmente, a título das vantagens do art. 192, aos cerca de 42 mil demais servidores aposentados e beneficiários de pensões⁴, percebe-se que a mudança da base de cálculo de todos esses servidores traria um impacto expressivo ao erário.

Dessa forma, com vistas a mitigar os riscos evidenciados, as diferentes instâncias do governo federal envolvidas devem estabelecer um único entendimento acerca do tema, visto sua sensibilidade e os substanciais valores envolvidos, de modo que a aplicação da norma seja pacificada, eliminando-se as distorções que ainda hoje persistem em decorrência de interpretações distintas.

RECOMENDAÇÕES

Recomendação 1: Estabelecer plano de ação com as IFES para correção imediata das ocorrências identificadas nas trilhas de auditoria de pessoal desenvolvidas pela CGU, que ainda não estejam abrangidas pelo instituto da decadência, referentes à utilização da remuneração total do servidor para o cálculo das vantagens do art. 192 da Lei nº 8.112/1990, nos casos em que ainda não houve regularização dos pagamentos.

Achado 01

Recomendação 2: Identificar as ocorrências de valores pagos de forma indevida relacionadas à vantagem do art. 192 da Lei nº 8.112/1990, nas demais carreiras do Poder Executivo Federal, e regularizar, de imediato, as situações encontradas cuja vantagem esteja sendo calculada com base na remuneração total do servidor, desde que ainda não tenha ocorrido a decadência da apreciação de legalidade da concessão.

Achado 01

Recomendação 3: Definir data de desativação da rubrica “Art. 192 sobre ATS” e desenvolver plano de ação para exclusão dos lançamentos existentes nas fichas financeiras dos aposentados e instituidores de pensão, de forma que ela não seja mais

⁴ Fonte: Extração realizada no Siape em junho de 2019.

utilizada para realizar pagamentos, devendo ser comunicada a exclusão dessa rubrica 30 dias antes aos interessados (aposentados e pensionistas).

Achado 01

CONCLUSÃO

Considerando a questão de auditoria levantada no início do trabalho, verificou-se, com base nos achados percorridos neste relatório, a continuidade de pagamentos indevidos das vantagens do art. 192 da Lei nº 8.112/1990 em uma quantidade significativa de ocorrências identificadas nas trilhas de auditoria do STA desde 2017, frente ao entendimento consolidado pelo órgão central de normatização de pessoal do Poder Executivo Federal. De acordo com os levantamentos realizados, o somatório das ocorrências identificadas corresponde a um valor pago indevidamente a maior de, aproximadamente, R\$ 123 milhões por ano.

Todavia, a SGP/ME, após consulta a CONJUR-PDG/PGFN, resultante no Parecer nº 01019/2019/SZD/CGJRH/CONJUR-PDG/PGFN/AGU, entende que não podem ser alterados aqueles pagamentos, mesmo que no seu entendimento, incorretos, que sejam relativos às aposentadorias e pensões que já tenham sido julgados legais pelo TCU há mais de 5 anos, pois já teria ocorrido a decadência. Esse entendimento difere da interpretação da área técnica da CGU, pois não se trata dos fundamentos da concessão, mas de simples alteração da estrutura remuneratória, não havendo o que se falar de decadência.

Apesar disso, cruzamentos realizados nas bases de dados do Sisac e do e-Pessoal apontam que há, atualmente, 1.734 ocorrências de pagamentos irregulares das vantagens do art. 192 nas IFES, que, de acordo com o entendimento formulado e exposto pela CONJUR-PDG/PGFN, devem ser prontamente corrigidos, pois não se tratam de concessões julgadas legais.

Após a publicação e disponibilização dos resultados obtidos neste trabalho, espera-se que sejam adotadas ações, tanto pela SGP/ME, quanto pelos demais atores envolvidos, com vias a sanar os problemas identificados e que ocasionaram esses pagamentos indevidos, bem como a adoção de medidas sistêmicas para evitar novas ocorrências.

Destaca-se que os pagamentos têm, como causa principal, no que concerne à vantagem decorrente do inciso I do art. 192, a discrepância de entendimento do TCU, evidenciado no Acórdão TCU nº 2.638/2015 – Plenário.

Assim, a partir dos trabalhos realizados, espera-se que a SGP/ME adote as medidas necessárias para a mitigação dos riscos identificados nesta auditoria, em especial o decorrente da aplicação do entendimento do TCU quanto ao inciso I do art. 192 para todos os servidores aposentados e pensionistas que recebem essa vantagem. Repisa-se que essa solução envolve, principalmente, a supressão de pagamentos indevidos de mais de R\$ 123 milhões de reais por ano.

ANEXO

Anexo I – Lista de IFES e das respectivas manifestações quanto às ocorrências identificadas pela CGU.

1) Lista de IFES com ocorrências nas trilhas de auditoria desenvolvidas no presente trabalho e respectivas manifestações registradas no STA e, posteriormente, com o envio das trilhas atualizadas.

Nome da IFES	Manifestação no STA	Manifestação Atual
UFAL	Disponibilização pelo próprio Ministério da Economia de rubrica no Siape – 00249 “Art. 192 sobre Adicional de Tempo de Serviço”	Não se manifestou
FUAM	Não se manifestou	Não se manifestou
UFBA	Abertura de Processos Administrativos para regularização	Acórdão TCU nº 2638/2015 - Plenário
UFCE	Acórdão TCU nº 2638/2015 - Plenário	Mantém o entendimento baseado no Acórdão TCU nº 2.638/2015 – Plenário
UNB	Informação de que houve a correção, sem que houvesse, de fato, a alteração no Siape	Solicitou prorrogação de prazo, mas não se manifestou
UFES	Disponibilização pelo próprio Ministério da Economia de rubrica no Siape – 00249 “Art. 192 sobre Adicional de Tempo de Serviço”	Acórdão nº 2638/2015
UFGO	Acórdão TCU nº 2638/2015 - Plenário	Mantém o entendimento baseado no Acórdão TCU nº 2.638/2015 – Plenário
CEFET/MG	Contagem do ATS na base de cálculo	Mantém o entendimento que o ATS faz parte da base de cálculo da vantagem do art. 192
FUFOP	Informação de que houve a correção, sem que houvesse, de fato, a alteração no Siape	Não se manifestou
FUNREI	Disponibilização pelo próprio Ministério da Economia de rubrica no Siape – 00249 “Art. 192 sobre Adicional de Tempo de Serviço”	Mantém o entendimento que o ATS faz parte da base de cálculo da vantagem do art. 192
UFJF	Ofício Circular SGP/MP nº 33, de 01.08.1995	Solicitou prorrogação de prazo, mas não se manifestou
UFMG	Acórdão TCU nº 2638/2015 - Plenário Processo Administrativo aberto para a regularização das ocorrências relativas à vantagem do art. 192, inciso II	Não se manifestou
UFU	Contagem do ATS na base de cálculo	Mantém o entendimento que o ATS faz parte da base de cálculo da vantagem do art. 192

Nome da IFES	Manifestação no STA	Manifestação Atual
UFV	Disponibilização pelo próprio Ministério da Economia de rubrica no Siape – 00249 “Art. 192 sobre Adicional de Tempo de Serviço”	Mantém o entendimento que o ATS deve compor a base de cálculo da vantagem do art. 192
UFVJM	Contagem do ATS na base de cálculo	Não se manifestou
UNIFAL	Contagem do ATS na base de cálculo	Mantém o entendimento que o ATS deve compor a base de cálculo da vantagem do art. 192
UNIFEI	Contagem do ATS na base de cálculo	Não se manifestou
UFTM	Não se manifestou	Não se manifestou
UFMS	Abertura de Processos Administrativos para regularização	Defende a irredutibilidade salarial dos servidores
UFMT	Informação de que houve a correção, sem que houvesse, de fato, a alteração no Siape	Todos os casos estão com determinação judicial em tutela antecipada, que garante o pagamento
UFPA	Acórdão TCU nº 2638/2015 - Plenário	Informou que as recomendações serão atendidas, por meio de abertura de processos administrativos para realização dos ajustes sistêmicos
UFRA	Informação de que houve a correção, sem que houvesse, de fato, a alteração no Siape	Informou que as recomendações serão atendidas, por meio de abertura de processos administrativos para realização dos ajustes sistêmicos
UFCG	Acórdão TCU nº 2638/2015 - Plenário	Não se manifestou
UFPB	Acórdão TCU nº 2638/2015 - Plenário	Não se manifestou
UFPE	Não se manifestou	Todos os casos estão judicializados. Ainda sob efeitos de tutela antecipada
UFRPE	Ofício Circular SGP/MP nº 33, de 01.08.1995	Não se manifestou
UFPI	Não se manifestou	Não se manifestou
UFPR	Acórdão TCU nº 2638/2015 - Plenário	Mantém o entendimento baseado no Acórdão TCU nº 2.638/2015 – Plenário
UTFPR	Informação de que houve a correção, sem que houvesse, de fato, a alteração no Siape	Informou que as recomendações serão atendidas, por meio de abertura de processos administrativos para realização dos ajustes sistêmicos
CEFET/RJ	Não se manifestou	Não se manifestou
UFF	Abertura de Processos Administrativos para regularização	Não se manifestou
UFRJ	Não se manifestou	Não se manifestou
UFRRJ	Disponibilização pelo próprio Ministério da Economia de rubrica no Siape – 00249 “Art. 192 sobre Adicional de Tempo de Serviço”	Não se manifestou
UNIRIO	Abertura de Processos Administrativos para regularização	Não se manifestou

Nome da IFES	Manifestação no STA	Manifestação Atual
UFERSA	Abertura de Processos Administrativos para regularização	Acórdão nº 2638/2015 e Irredutibilidade dos proventos.
UFRN	Acórdão TCU nº 2638/2015 - Plenário	Não se manifestou
FUFPEL	Abertura de Processos Administrativos para regularização	Informou que as recomendações serão atendidas, por meio de abertura de processos administrativos para realização dos ajustes sistêmicos Em contrapartida, há 6 casos com ocorrência de decisão judicial
FURG	Contagem do ATS na base de cálculo	Acórdão nº 2638/2015
UFCSA	Acórdão TCU nº 2638/2015 - Plenário	Solicitou prorrogação de prazo, mas não se manifestou
UFRGS/RS	Acórdão TCU nº 2638/2015 – Plenário; Decisão judicial permitindo o pagamento dos casos do art. 192, inciso II	Acórdão nº 2638/2015; Disponibilização pelo próprio Ministério da Economia de rubrica no Siape – 00249 “Art. 192 sobre Adicional de Tempo de Serviço”; e Decisão Judicial que permite o pagamento nas ocorrências relativas à vantagem do art. 192, inciso II
UFMS/RS	Contagem do ATS na base de cálculo	Informou que as recomendações serão atendidas, por meio de abertura de processos administrativos para realização dos ajustes sistêmicos
UFSC	Não se manifestou	Informou que as recomendações serão atendidas, por meio de abertura de processos administrativos para realização dos ajustes sistêmicos
FUFS	Decisão Judicial permitindo o pagamento	Não se manifestou
FUFSCAR	Consulta ao Ministério da Educação que permite a utilização da Retribuição por Titulação – RT no cálculo do art. 192	Limitou-se a responder que as rubricas do art. 192 estão sendo pagas também com base no ATS e RT
UNIFESP	Prescrição quinquenal	Não se manifestou

Anexo II – Manifestação da Unidade Auditada e Análise da Equipe de Auditoria

Relatório Preliminar de Auditoria foi encaminhado à SGP/ME para conhecimento e manifestações prévias, cujos pontos foram expostos na Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada em 05.09.2019. Além da exposição dos achados do Relatório, essa reunião visa à definição conjunta, pela CGU e pela Unidade Auditada, das recomendações para resolução das fragilidades apontadas pelo Controle Interno.

Entretanto, houve discordância da SGP/ME com relação às recomendações sugeridas pela CGU no Relatório Preliminar de Auditoria, especificamente quanto ao compromisso de atuação sem prévia consulta à assessoria jurídica do órgão, principalmente com relação à possível decadência nas ocorrências originárias de aposentadorias e pensões mais antigas, apreciadas pelo TCU há mais de 5 anos.

Em razão disso, a SGP/ME formalizou consulta, em 16.09.2019, por meio da Nota Técnica SEI nº 1709/2019/ME, à Consultoria Jurídica de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – CONJUR-PDG/PGFN, na qual, de forma resumida, questionou:

- a) A aplicação do instituto da decadência na revisão dos pagamentos indevidos.
- b) A revisão dos pagamentos baseados no Acórdão TCU nº 2.638/2015 – Plenário.
- c) A influência do advento da nova estrutura remuneratória, com a Lei nº 12.772/2012.
- d) A possibilidade de revisão da vantagem no momento da concessão de pensão⁵.

Na formulação da consulta em tela, a SGP/ME reforçou seu posicionamento, enquanto órgão Central do SIPEC de que as vantagens do artigo 192 da Lei nº 8.112/90 devem ser calculadas utilizando-se como base de cálculo o vencimento básico.

Em resposta, a CONJUR-PDG/PGFN, no que tange à aplicação do instituto da decadência, que impacta diretamente a correção dos pagamentos indevidos identificados neste trabalho (por se tratarem de vantagens não mais concedidas após 1997, ou seja, presentes principalmente em concessões mais antigas), apresentou o Parecer nº 01019/2019/SZD/CGJRH/CONJUR-PDG/PGFN/AGU, que assim concluiu:

17. Dessa forma, de acordo com o entendimento acima transcrito, tem-se que, antes da realização do registro da aposentadoria ou pensão pelo TCU, a Administração poderá efetuar a revisão da concessão inicial do benefício, não havendo falar em início do prazo decadencial nessas situações (resposta ao questionamento 1.2 da Nota Técnica n. 1709/2019).

18. Por outro lado, nos casos em que o TCU já tenha efetuado o registro dos benefícios, não mais caberá à Administração revisar o ato de concessão, restando, apenas, a possibilidade de comunicar à Corte de Contas quanto à presença de eventuais vícios no referido ato. Ademais, passados 5 (cinco) anos desde a realização do registro, considera-se escoado o prazo decadencial,

⁵ Para fins de concisão do presente Relatório, ainda que considerados integralmente pela CGU em sua análise, a Nota Técnica SEI nº 1709/2019/ME e o Parecer nº 01019/2019/SZD/CGJRH/CONJUR-PDG/PGFN/AGU não serão inseridas em sua totalidade no Relatório.

não sendo mais possível a revisão do ato (resposta aos itens 1.1 e 1.3 da Nota Técnica).

19. Outrossim, a alteração da estrutura remuneratória do cargo ocupado pelo servidor não influi na contagem do prazo decadencial, o qual, como afirmado, somente é deflagrado com o registro do ato de concessão da aposentadoria ou da pensão, pelo TCU (resposta ao questionamento 1.4 da Nota Técnica).

20. No tocante às situações em que a vantagem foi concedida com respaldo no Acórdão n. 2638/2015, mas em desconformidade com o entendimento do órgão central do SIPEC, considera-se que remanesce a possibilidade de sua revisão, para fins de adequação ao disposto na ON n. 11/2010. Nesses casos, valem as mesmas conclusões acima delineadas, no sentido de que, antes do registro pelo TCU, a Administração poderá efetuar a revisão do ato a qualquer tempo e, após o registro, deverá comunicar à Corte de Contas quanto à presença da irregularidade. Ademais, passados 5 (cinco) anos desde o registro, resta consumada a decadência, não sendo mais possível a aludida revisão (resposta ao questionamento 2 da Nota Técnica).

Dessa forma, segundo a CONJUR-PDG/PGFN, somente podem ser suspensos de forma imediata aqueles pagamentos cujos atos de concessão não tiveram sua legalidade apreciada pelo TCU, pois ainda não se constituem como atos administrativos perfeitos.

Às demais concessões, deve-se avaliar se houve o transcurso de cinco anos após o julgamento pela legalidade, não havendo mais a possibilidade de revisão e correção dos pagamentos nessa situação. Caso ainda não tenham se passado os cinco anos, o TCU deve ser comunicado sobre a situação e a sua irregularidade, ficando a seu critério tomar ou não providências.

De toda forma, verifica-se que, segundo o entendimento da CONJUR-PDG/PGFN, a partir do momento em que o servidor aposentado falece e institui uma pensão a seus dependentes, inicia-se um novo ato de concessão, agora da pensão. Assim, acontece uma nova contagem de prazos, originária de um novo fato gerador, podendo a Administração, desde que aja antes de passados cinco anos da apreciação de legalidade pelo TCU desse novo ato, efetuar as correções necessárias para o saneamento dos pagamentos indevidos, ajustando o valor da vantagem do art. 192 para a base de cálculo correta (vencimento básico).

O Parecer em comento teceu da seguinte forma o entendimento da Consultoria Jurídica sobre a reabertura do prazo de atuação da Administração quando da instituição de pensão, abordada acima:

4. O falecimento do servidor é fato gerador para a concessão de outro benefício previdenciário: a pensão. A Administração pode, no momento da concessão deste benefício, revisar o valor da vantagem do art. 192 da Lei nº 8.112, de 1990, independentemente do registro de aposentadoria pelo Tribunal de Contas da União? 42. Sim, anteriormente ao registro da pensão pelo TCU, a Administração poderá revisar o ato de concessão da pensão, adequando a vantagem do art. 192 ao entendimento válido no âmbito do órgão central do SIPEC. Tal prerrogativa pode ser exercitada a qualquer tempo, não havendo falar em início do prazo decadencial nessas situações.

5. Qual o termo a quo para a contagem do marco temporal da prescrição para revisão do art. 192 da Lei nº 8.112, de 1990, na base de cálculo das pensões? 43. O termo inicial para a contagem do prazo decadencial para revisão do cálculo das vantagens previstas no art. 192 da Lei n. 8.112/1990, no caso das pensões, é o registro pelo Tribunal de Contas da União.

Assim, observados todos os pontos contidos no Parecer nº 01019/2019/SZD/CGJRH/CONJUR-PDG/PGFN/AGU, verifica-se que cada caso identificado neste trabalho deve ser analisado e tratado de forma individualizada, pois devem ser observados a situação na qual se encontram e o prazo que se passou desde sua apreciação pelo TCU, caso tenha ocorrido.

Portanto, os 7.891 casos de pagamentos irregulares identificados neste trabalho, tanto em aposentadorias como em pensões, devem ser separados, analisados e classificados nos seguintes grupos:

- a) Concessões sem julgamento pelo TCU.
- b) Concessões julgadas pela ilegalidade ou pela inépcia.
- c) Concessões julgadas legais pelo TCU há mais de 5 anos.
- d) Concessões julgadas legais pelo TCU há menos de 5 anos.

Observa-se que as concessões que estejam nas duas primeiras situações listadas acima, por não representarem ainda atos administrativos perfeitos – situação que somente se dá após a apreciação de sua legalidade pelo TCU – devem ter seus pagamentos irregulares relativos às vantagens do art. 192 corrigidos imediatamente.

Por outro lado, as concessões que já foram julgadas legais pelo Tribunal de Contas da União deverão se ater a questão da decadência, estabelecida após transcorridos os 5 anos da data de julgamento.

Desse modo, com base no posicionamento formulado pela CONJUR-PDG/PGFN, e utilizando-se de levantamento realizado nas bases de dados do Sistema de Apreciação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões – SISAC – e do sistema que o sucedeu, o e-Pessoal⁶ (sistemas eletrônicos de registro e gerenciamento dos processos de julgamento das concessões de aposentadoria e pensão pelo TCU), a CGU efetuou cruzamento, no intuito de averiguar e classificar em quais das situações acima as concessões identificadas neste trabalho se encontram, e se estão passíveis de correção pelos órgãos.

Por meio desse cruzamento, obteve-se um panorama da situação geral dessas concessões, com um quantitativo das ocorrências que se encontram em condições de serem imediatamente corrigidas pela SGP/ME e pelas Unidades Gestoras, bem como do universo que já excedeu o prazo prescricional e não é passível de ajustes.

A classificação dos 7.891 casos identificados neste trabalho, segmentados entre concessões de aposentadoria e pensão, pode ser observada na tabela a seguir:

⁶ Ambas as bases foram fornecidas pelo TCU e estão atualizadas até dezembro de 2019.

Tabela 3 – Classificação das concessões de aposentadoria e pensão das ocorrências de pagamentos irregulares das vantagens do art. 192 I e II

	Art. 192 I		Art. 192 II	
	Aposentadoria	Pensão	Aposentadoria	Pensão
Concessões anteriores à implementação do Sisac	4.438	207	301	29
Concessões julgadas há mais de 5 anos	850	95	42	3
Concessões julgadas há menos de 5 anos	134	38	5	3
Concessões ainda não julgadas ou então julgadas pela ilegalidade/inépcia	953	267	65	39
Atos não cadastrados, logo, concessões sem julgamento	86	275	12	37
Atos com julgamento pela perda de objeto	7	4	1	0
Total	6.468	886	426	111

Fonte: Elaboração própria a partir de cruzamento realizado nos sistemas Siape, Sisac e e-Pessoal

Cabe ressaltar que, antes da implementação do Sisac, em abril de 2002, a apreciação da legalidade de uma concessão era realizada de forma totalmente manual, através do encaminhamento de processos físicos ao TCU, que atestava a legalidade de cada concessão por meio de registros físicos em carimbos, sem registro eletrônico em sistema informatizado. Dessa forma, neste levantamento, foram desconsideradas as aposentadorias e pensões ocorridas antes da implementação do sistema, pois, dada a ausência de registro em base de dados, seria necessária conferência manual em cada processo físico de cada uma das concessões, já ocorridas décadas atrás.

Portanto, a partir do cruzamento de dados realizado pela CGU, verificou-se que 990 concessões (892 aposentadorias e 98 pensões), representando cerca de 12,5% do total, já foram apreciadas pelo TCU há mais de 5 anos, não podendo mais serem realizadas quaisquer alterações pela Administração, por conta da sua decadência.

Verifica-se também que 4.975 concessões (4.739 aposentadorias e 236 pensões), cerca de 63% do total, se deram antes da implementação do Sisac, em abril de 2002. Ou seja, até que eventualmente sejam verificados seus processos físicos para ver se foram ou não julgadas pelo TCU, não há o que se falar em ajustes nos pagamentos das vantagens do art. 192, incisos I e II.

Portanto, são atualmente 5.965 casos que não podem ser alterados. Entretanto, desse total, registra-se que 5.631 casos são de aposentadorias e, no caso de eventual concessão de pensões a partir dessas aposentadorias, serão restabelecidos os prazos prescricionais, pois haverá novo fato gerador.

Em contrapartida, 180 concessões foram apreciadas há menos de 5 anos, correspondendo a aproximadamente 2,3% do total, devendo a Administração, nestes casos, comunicar ao TCU sobre as irregularidades existentes, para que o Tribunal, que já julgou a concessão pela legalidade, tome as medidas que julgar cabíveis com relação aos eventuais vícios nos atos.

Com relação às 1.324 concessões que foram julgadas pela ilegalidade ou inépcia (quando há erros significativos no formulário eletrônico que impedem o TCU de apreciá-lo) ou que foram cadastradas no Sisac e no e-Pessoal, mas ainda não foram julgadas, e que representam 16,8% do total de ocorrências, estas devem ser imediatamente corrigidas pela SGP/ME e pelas unidades gestoras sem que se possa falar em decadência, visto que ainda não se constituem atos administrativos perfeitos.

Isso também se aplica às concessões cujos fatos geradores ocorreram posteriormente ao implemento do Sisac, abril de 2002, mas que não foram sequer registradas em nenhum dos sistemas eletrônicos para apreciação. Também não há o que se falar em decadência, visto que não houve julgamento. No total, 410 concessões se encontram nessa situação, correspondentes a 5,2% do total, devendo ser corrigidas de imediato.

Dessa forma, verifica-se que, conforme as regras e os parâmetros estabelecidos pelo Parecer nº 01019/2019/SZD/CGJRH/CONJUR-PDG/PGFN/AGU, no momento, há 1.734 ocorrências de pagamentos irregulares das vantagens do art. 192, incisos I e II, sendo 1.116 de aposentadoria e 618 de pensão, que devem ser corrigidas de imediato, ajustando a base de cálculo ao vencimento básico, nos moldes da interpretação já consolidada pelo órgão central do Sipec e pelo Controle Interno, especialmente o constante na ON nº 11/2010.