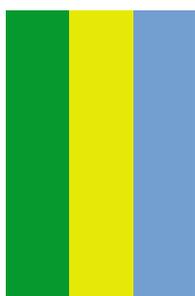


INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

AUDITORIA-GERAL

Coordenação-Geral de Auditoria em Gestão Interna

Auditoria Regional em Salvador



RELATÓRIO DE AUDITORIA INTERNA

Auditoria na Folha de Pagamento de Pessoal

Ação de Auditoria nº 2/2020

16 de dezembro de 2020

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA AUDITORIA?

Avaliação dos controles instituídos sobre a gestão da folha de pagamento de pessoal, bem como a efetividade dos mesmos em relação aos seguintes processos: a) pagamento de substituição de função; b) utilização do código SISREF 80124 (pendente de perícia); c) pagamento de auxílio-transporte e insalubridade para servidores dos Programas de Gestão nas modalidades teletrabalho e semipresencial.

Desta forma buscou-se verificar as seguintes situações: se as orientações emitidas pelo INSS, para pagamento de substituição, são compatíveis com a legislação federal; se os normativos são observados no ato do pagamento da substituição; se os pagamentos dos benefícios relativos a transporte e insalubridade a servidores em regime de teletrabalho e semipresencial são realizados em consonância com as normas; se houve pagamento indevido de auxílio-transporte e adicional de insalubridade após a designação dos servidores para as modalidades de teletrabalho e semipresencial; se os pagamentos de auxílio-transporte nos casos de afastamentos - código 80124 - foram processados corretamente; e se foram estabelecidas rotinas para atualização do cadastro funcional do servidor no SIAPE/SIAPENET quando dos afastamentos (código SISREF 80124).

POR QUE A AUDITORIA REALIZOU ESSE TRABALHO?

Em setembro de 2019 o INSS adotou programas de gestão nas modalidades teletrabalho e semipresencial. As mudanças decorrentes destes programas geraram implicações diretas no pagamento de vantagens e indenizações aos respectivos servidores, como é o caso do auxílio-transporte e adicional de insalubridade.

No mesmo sentido, com a extinção de convênios entre o INSS e o Subsistema Integrado de Atenção Saúde do Servidor - SIASS para realização de perícias médicas de servidores, somado à redistribuição dos peritos médicos para Subsecretaria de Perícia Médica Federal, houve represamento de atestados médicos de servidores pendentes de homologação (código SISREF 80124), com repercussão financeira e cadastral.

Por fim, havia necessidade de avaliar os controles acerca dos pagamentos de substituição por exercício de cargo em comissão e função de confiança, considerando a divergência de entendimento observada entre as SOGPs.

Neste cenário foi aprovado o Plano Anual de Auditoria Interna PAINT/2020 da Auditoria-Geral, que, dentre outras ações de auditoria, previu a avaliação dos controles sobre Gestão da Folha de Pagamento de Pessoal do Instituto Nacional do Seguro Social.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA AUDITORIA?

Verificou-se que as orientações internas emitidas pelo INSS, em relação ao pagamento de substituição, não estavam aderentes à Lei 8.112/90, bem como foram constatados pagamentos de substituição em desconformidade com as normas.

Os pagamentos de auxílio-transporte e insalubridade a servidores designados para os Programas de Gestão, no período avaliado, não observaram os requisitos legais, tais como o efetivo deslocamento do servidor e as alterações no ambiente de exercício da atividade, bem como precedência de análise caso a caso sobre exposição habitual e permanente para o pagamento do adicional de insalubridade.

Observou-se, ainda, controle deficiente no processamento do pagamento dessas vantagens aos servidores dos Programas de Gestão, bem como falta de uniformização nos procedimentos dos respectivos pagamentos entre as Gerências Executivas, gerando pagamentos indevidos na ordem de R\$ 2.195.822,76.

Constataram-se pagamentos de auxílio-transporte em períodos cuja codificação no SISREF era 80124 - Pendente de Perícia Médica, sem os devidos descontos dos dias de afastamento. O montante pago indevidamente foi de R\$ 618.772,80

Em 7339 casos havia, no SISREF, registro de código 80124 sem correspondência de afastamento no SIAPE/SIAPECAD, incluindo 1078 aposentados e 1453 peritos médicos redistribuídos para a Subsecretaria de Perícia Médica Federal.

O QUE A EQUIPE DE AUDITORIA RECOMENDA?

Foram expedidas as seguintes recomendações à Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração - DGPA:

Pagamento de substituição:

1. Proceder à compatibilização das normas emitidas pela DGPA no tocante aos temas tratados nos capítulos XLIV e XIII do Manual, com normas e orientações do SIPEC;
2. Avaliar a regularidade dos pagamentos de substituição aos servidores relacionados na planilha encaminhada à DGPA e promover o ressarcimento ao erário, quando for o caso;
3. Implementar fluxo de supervisão para o processo de pagamento de substituição de modo a evitar antecipação da retribuição pelo exercício do cargo ou função;
4. Apurar a regularidade dos pagamentos de substituição em cascata realizados desde a publicação da Nota Técnica nº 169/2011/CGNOR/DENOP/SRH-MP.
5. Apurar responsabilidade dos agentes públicos que deram causa aos pagamentos indevidos de substituição com efeito cascata.

Programa de Gestão envolvendo o Teletrabalho e Semipresencial:

6. Apurar a regularidade dos pagamentos contidos nas planilhas encaminhadas à DGPA e, quando for o caso, promover ressarcimento ao erário.
7. Estabelecer o fluxo de procedimentos de pagamento de auxílio-transporte e adicional de insalubridade para servidores designados para os programas de gestão.



**Licenças pendentes de perícias médicas – Código
SISREF 80124**

8. Apurar a regularidade dos pagamentos de auxílio-transporte contidos na planilha encaminhada à DGPA e, quando for o caso, promover ressarcimento ao erário;
9. Regularizar os afastamentos pendentes de perícia médica;
10. Promover a atualização do cadastro funcional SIAPE/SIGEPE dos servidores.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AUDGER	Auditoria-Geral
AUDSAL	Auditoria Regional em Salvador
DGPA	Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
PAINT	Plano Anual de Auditoria Interna
SA	Solicitação de Auditoria
SIAPE	Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
SIGEPE	Sistema de Gestão de Pessoas
SIPEC	Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal
SISREF.	Sistema de Registro Eletrônico de Frequência
SOGP	Serviço/Seção Operacional de Gestão de Pessoas
UAIG	Unidade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	5
INTRODUÇÃO.....	8
RESULTADOS DOS EXAMES	9
Achado nº 1: Item 4.3.1.1 do Capítulo XLIV do Manual de Consolidação de Normas e Procedimentos de Gestão de Pessoas Volume – I em desconformidade com o § 1º do art. 38 da Lei 8.112/90.	9
Achado nº 2: Pagamento de substituição a beneficiários cuja designação não está cadastrada no SIAPE.....	10
Achado nº 3: Ocorrência de pagamentos de substituição no mês do exercício.....	10
Achado nº 4: Ocorrência de pagamento indevido de substituição com efeito cascata.....	10
Achado nº 5: Servidores com registro de código do teletrabalho e semipresencial com recebimento indevido de auxílio-transporte e adicional de insalubridade.....	11
Achado nº 6: Afastamento de servidor por motivo de saúde sem desconto do auxílio-transporte.....	12
Achado nº 7: Afastamento de servidor por motivo de saúde sem avaliação da perícia médica..	13
Achado nº 8: Servidores aposentados com código 80124 não cadastrados no Siapenet/Siape..	14
RECOMENDAÇÕES	15
Recomendação nº 1: Proceder à compatibilização das normas emitidas pela DGPA, no tocante aos temas tratados nos capítulos XLIV e XIII do Manual, com a Lei 8.112/90 e as normas e orientações do SIPEC.....	15
Recomendação nº 2: Avaliar a regularidade dos pagamentos de substituição aos servidores relacionados na planilha encaminhada à DGPA e promover o ressarcimento ao erário, quando for o caso.	15
Recomendação nº 3: Implementar fluxo de supervisão para o processo de pagamento de substituição de modo a evitar antecipação da retribuição pelo exercício do cargo ou função. ...	15
Recomendação nº 4: Apurar a regularidade dos pagamentos de substituição em cascata realizados desde a publicação da Nota Técnica nº 169/2011/CGNOR/DENOP/SRH-MP.....	15
Recomendação nº 5: Apurar responsabilidade dos agentes públicos que deram causa aos pagamentos indevidos de substituição com efeito cascata.....	15
<i>Achado nº 4</i>	15
Recomendação nº 6: Apurar a regularidade dos pagamentos de auxílio-transporte e adicional de insalubridade contidos nas planilhas encaminhadas à DGPA e, quando for o caso, promover ressarcimento ao erário.	15
Recomendação nº 7: Estabelecer o fluxo de procedimentos de pagamento de auxílio-transporte e adicional de insalubridade para servidores designados para os programas de gestão.	15
Recomendação nº 8: Apurar a regularidade dos pagamentos de auxílio-transporte contidos na planilha encaminhada à DGPA e, quando for o caso, promover ressarcimento ao erário.	15

Recomendação nº 9: Regularizar os afastamentos pendentes de perícia médica.	15
Recomendação nº 10: Promover a atualização do cadastro funcional SIAPE/SIGEPE dos servidores.	15
CONCLUSÃO.....	16
ANEXOS	17

INTRODUÇÃO

O presente relatório apresenta os resultados da Ação de Auditoria na Folha de Pagamento de Pessoal do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, cujo objeto foi a avaliação do pagamento de auxílio-transporte e do adicional de insalubridade para os servidores partícipes dos Programas de Gestão, do pagamento de substituição de função e cargo em comissão, e da utilização do código SISREF 80124, criado para registrar os períodos de afastamento por motivo de saúde, cujos atestados não foram analisados por perícia médica.

Relacionado ao pagamento de substituição de função e à utilização do código SISREF 80124 (pendente de perícia médica), o período avaliado foi o exercício de 2019. Já os pagamentos de auxílio-transporte e de insalubridade aos servidores designados para as modalidades teletrabalho e semipresencial foram avaliados em relação às competências de setembro/2019 a junho/2020. Esse recorte temporal ocorreu para proporcionar representatividade ao universo auditado, tendo em vista que os programas de gestão iniciaram em setembro/2019.

Buscou-se responder às seguintes questões de auditoria:

1. As orientações emitidas pelo INSS, para pagamento de substituição, são compatíveis com a legislação federal?
2. Os normativos são observados no ato do pagamento da substituição?
3. Os pagamentos dos benefícios relativos a transporte e a insalubridade a servidores em regime de teletrabalho e semipresencial são realizados em consonância com as normas?
4. Houve pagamento indevido de auxílio-transporte e de adicional de insalubridade após a designação dos servidores para as modalidades de teletrabalho e semipresencial?
5. Os pagamentos de auxílio-transporte nos casos de afastamentos - código 80124 - foram processados corretamente?
6. Foram estabelecidas rotinas para atualização do cadastro funcional do servidor no SIAPE/SIAPENET, quando dos afastamentos (código SISREF 80124)?

As análises foram realizadas a partir de informações prestadas pela Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração - DGPA; cruzamentos de dados entre os sistemas SIAPE e SISREF; consultas aos sistemas SIAPE, SIGEPE, SISREF e ao Portal do INSS na Intraprev; exame das orientações e normas do INSS relacionadas ao tema; e entrevista aplicada a servidores de Seções Operacionais da Gestão de Pessoas - SOGP.

RESULTADOS DOS EXAMES

Achado nº 1: Item 4.3.1.1 do Capítulo XLIV do Manual de Consolidação de Normas e Procedimentos de Gestão de Pessoas Volume – I em desconformidade com o § 1º do art. 38 da Lei 8.112/90.

Ao tratar do pagamento de substituição nos casos de vacância, o artigo 38 da Lei 8.112/1990 assim dispõe:

Art. 38. Os servidores investidos em cargo ou função de direção ou chefia e os ocupantes de cargo de Natureza Especial terão substitutos indicados no regimento interno ou, no caso de omissão, previamente designados pelo dirigente máximo do órgão ou entidade.

§ 1º O substituto assumirá automática e cumulativamente, sem prejuízo do cargo que ocupa, o exercício do cargo ou função de direção ou chefia e os de Natureza Especial, nos afastamentos, impedimentos legais ou regulamentares do titular e na vacância do cargo, hipóteses em que deverá optar pela remuneração de um deles durante o respectivo período. (grifamos)

Todavia, o Manual de Consolidação de Normas e Procedimentos de Gestão de Pessoas Volume – I, aprovado pela Resolução nº 529/PRES/INSS, de 06 de abril de 2016, no subitem 4.3.1.1 do capítulo XLIV, com redação dada pelo item 05 (cinco) do Ofício-Circular nº 01 SRH/MP, de 2005, estabelece:

4.3.1.1 Nos casos de vacância de cargo ou função de direção ou chefia, e de cargo de Natureza Especial, o substituto, independentemente do período, exercerá exclusivamente as atribuições do cargo substituído, fazendo jus à retribuição correspondente, a partir do primeiro dia (Ofício-Circular nº 01 SRH/MP, de 2005). (grifamos)

Desde 07 de abril de 2011, com a emissão da Nota Técnica nº 169/2011/CGNOR/DENOP/SRH-MP, o item 5 do Ofício Circular nº 01 SRH/MP, tornou-se insubsistente, pois conclui que "*nos primeiros 30 dias, o substituto acumulará as funções do cargo que ocupa e daquele que substitui, optando pela remuneração mais vantajosa, e, a partir do 31º dia, passará a exercer exclusivamente as atribuições do cargo substituído, dando início ao processo de substituições nos níveis hierárquicos inferiores.*"

Da mesma forma, de acordo com o entendimento exarado pela Secretaria de Gestão de Pessoas - SEGEP/MP por meio da Nota Técnica Nº 62/2012/CGNOR/DENOP/SEGE/MP de 23 de março de 2012, da Nota Informativa Nº 882 /2012/CGNOR/DENOP/SEGE/MP de 28 de novembro de 2012 e da Nota Informativa nº 11040/2018-MP de 03 de setembro de 2018, nos 30 primeiros dias o substituto assumirá cumulativamente as atribuições do seu cargo e do cargo substituído, optando pela remuneração que lhe for mais vantajosa.

Observou-se, desse modo, que há desconformidade entre o Item 4.3.1.1 do Capítulo XLIV do Manual de Consolidação de Normas e Procedimentos de Gestão de Pessoas Volume – I e o art. 38 da Lei 8.112/90, por possibilitar o pagamento indevido de substituição em cascata.

Verificou-se, ainda, a existência de contradição entre o subitem 1.2.1 e o 4.3.1.1 do mesmo capítulo do referido Manual, pois, enquanto o primeiro informa que o substituto assumirá automática e

cumulativamente o exercício do cargo ou função de direção ou chefia e os de Natureza Especial, nos afastamentos, impedimentos legais ou regulamentares do titular e na vacância do cargo, o segundo informa que, nos casos de vacância, o substituto, independentemente do período, exercerá exclusivamente as atribuições do cargo substituído.

Assim, as orientações internas do INSS não foram atualizadas em observância às alterações normativas realizadas pelo SIPEC, levando servidores das equipes de SOGP a atuarem em desacordo com a legislação federal.

Achado nº 2: Pagamento de substituição a beneficiários cuja designação não está cadastrada no SIAPE.

De acordo com o subitem 11.4, III, do capítulo XIX, do Manual de Gestão de Pessoas, após a efetivação da designação da função, caberá à respectiva Seção Operacional de Gestão de Pessoas - SOGP providenciar os registros nos sistemas corporativos de gestão de pessoas (SIAPE, SIAPECad e SISREF).

Todavia, em consulta SIAPE, foi constatada a ocorrência de pagamentos de substituição a beneficiários cujas portarias de designação não constam cadastradas no referido sistema, de forma que o procedimento é realizado por controle manual e sem a consulta ao cadastro da portaria designatória no SIAPE.

A deficiência no cumprimento da rotina de execução constante do subitem 11.4 do capítulo XIX, do Manual de SOGP, ocasionou descumprimento das formalidades legais e, conseqüentemente, fragilidade ao controle do pagamento.

Achado nº 3: Ocorrência de pagamentos de substituição no mês do exercício.

O item 5.2.3 do Título Substituição de Função, do Manual de Procedimentos de Folha de Pagamento do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão/2018, orienta que o valor da substituição seja incluído na folha de pagamento sempre no mês subsequente ao da substituição.

Todavia, em consulta ao sistema SIAPE, foram constatadas 260 ocorrências de pagamentos de substituição efetivados no mês de exercício.

Com isso, houve pagamentos antecipados da vantagem em decorrência de inobservância da rotina de execução constante do supracitado Manual do SIPEC.

Achado nº 4: Ocorrência de pagamento indevido de substituição com efeito cascata.

Nos termos do artigo 38, da Lei 8112/90, § 1º, “o substituto assumirá automática e cumulativamente, sem prejuízo do cargo que ocupa, o exercício do cargo ou função de direção ou chefia e os de Natureza Especial, nos afastamentos, impedimentos legais ou regulamentares do titular e na vacância do cargo, hipóteses em que deverá optar pela remuneração de um deles durante o respectivo período”.

Nessa linha, por meio da Nota Informativa nº 11040/2018-MP e da NOTA TÉCNICA Nº 62/2012/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, a SEGEP/MP se manifestou no sentido de que “após transcorridos os primeiros 30 dias de substituição, o servidor substituto deixará de exercer as

atribuições do cargo do qual é titular e exercerá exclusivamente as atribuições do cargo substituído e por oportuno, o seu substituto exercerá as atribuições dos dois cargos por 30 dias e ao fim desse período, inicia-se a substituição nos escalões inferiores, nos moldes acima relatados”.

Todavia, constatou-se pagamento indevido da vantagem a substitutos de escalões inferiores nos primeiros 30 dias de exercício, com efeito cascata, no total de R\$ 21.401,62, correspondendo a 25 servidores, cujo cálculo foi feito levando-se em conta os pagamentos extraídos do SIAPE, com cruzamento de dados do período da substituição registrado no SIGEPE e a concomitância de exercício de titularidade do cargo que ocupava, no exercício de 2019.

Achado nº 5: Servidores com registro de código do teletrabalho e semipresencial com recebimento indevido de auxílio-transporte e adicional de insalubridade.

A Portaria nº 54/DGPA/INSS, de 30 de setembro de 2019, que estabelece procedimentos relativos à consecução de atividades de gestão de pessoas relativos aos programas de gestão implementados no INSS, acerca do auxílio-transporte e da insalubridade, dispõe:

Art. 7º Relativamente à concessão de auxílio-transporte aos servidores participantes dos programas de gestão, deve ser observado o seguinte:

(...)

II - em face do disposto no inciso I, somente caberá a concessão de auxílio-transporte nos dias em que o servidor executar suas atribuições presencialmente nas dependências do INSS, observadas a regras de comparecimento estabelecidas para cada programa. Parágrafo único. Em relação ao servidor participante do teletrabalho, quando convocado para comparecer à sua unidade de lotação, a respectiva chefia imediata deverá informar à Unidade de Gestão de Pessoas o dia de comparecimento, para fins de pagamento do auxílio-transporte.

Art. 8º Aos servidores participantes do teletrabalho não será:

I - devida a manutenção do adicional de insalubridade, tendo em vista que a Orientação Normativa nº 4/SEGRT/MP, de 14 de fevereiro de 2017, em especial seu art. 14, determina a suspensão do seu pagamento quando cessar o risco ou quando o servidor for afastado do local ou da atividade que deu origem à concessão;

(...)

Art. 9º A suspensão do pagamento do adicional de insalubridade para os servidores participantes do programa semipresencial deve ser precedida de análise caso a caso, vez que, em regra, a permanência nas atividades presenciais no limite mínimo de 4 (quatro) horas, descaracteriza a exposição habitual e permanente, conceituadas pela Orientação Normativa nº 4/SEGRT/MP, de 2017, nos seguintes termos:

(...)

Parágrafo único. Somente será mantido o pagamento do adicional de insalubridade se permanecerem as condições indicadas no laudo e se a exposição for habitual, cabendo o acompanhamento mensal dos registros de frequência homologados no SISREF.

No entanto, foi constatada manutenção do pagamento de auxílio-transporte e de adicional de insalubridade a servidores designados para os Programas de Gestão, sem a devida observação dos requisitos contidos nas normas supracitadas. Dessa forma, o valor dos pagamentos indevidos soma R\$ 2.195.822,76, relativos a 3445 servidores, no período compreendido entre setembro de 2019 e junho de 2020.

Foi constatado, ainda, a partir do cruzamento dos dados entre as bases do SISREF e SIAPE, falta de uniformização de procedimentos entre as Gerências Executivas quando do processamento do pagamento de auxílio-transporte e do adicional de insalubridade aos servidores designados para os programas de gestão. Assim, existem SOGP'S que deixaram de efetuar a exclusão ou desconto total ou parcial do pagamento do auxílio-transporte e do adicional de insalubridade, enquanto outras realizaram os devidos descontos.

Concluiu-se, portanto, que a deficiência no acompanhamento mensal das comunicações de designação e desligamento dos servidores dos programas de gestão, dos registros de frequência homologados no SISREF (dias de comparecimento) e a falta de uniformização nos procedimentos de pagamento de auxílio-transporte e adicional de insalubridade, estão na raiz dos pagamentos indevidos das vantagens.

Achado nº 6: Afastamento de servidor por motivo de saúde sem desconto do auxílio-transporte.

A Instrução Normativa nº 207/ME, de 21 de outubro de 2019, estabelece orientação quanto ao pagamento de auxílio-transporte ao servidor e ao empregado público nos deslocamentos de suas residências para os locais de trabalho e vice-versa.

De acordo com o referido normativo:

Art. 1º O pagamento do auxílio-transporte, pago pela União, em pecúnia, possui natureza jurídica indenizatória, destinado ao custeio parcial das despesas realizadas com transporte coletivo municipal, intermunicipal ou interestadual pelo servidor ou empregado público da Administração Pública Federal direta, suas autarquias e fundações, nos deslocamentos de suas residências para os locais de trabalho e vice-versa.

Do mesmo modo, dispõe o Manual de Consolidação de Normas e Procedimentos de Gestão de Pessoas - Volume I, Capítulo XIII:

*1.2 Somente farão jus ao auxílio-transporte os servidores, ou empregados, ou contratados por tempo determinado, **que estejam no efetivo desempenho das atribuições do cargo ou emprego.***

(...)

*3.4 Observe-se que o auxílio-transporte tem natureza indenizatória e só é devido para o custeio parcial das despesas realizadas com a utilização de transporte coletivo municipal e intermunicipal, nos deslocamentos no percurso residência/trabalho/residência, **não justificando seu pagamento nos períodos em que o servidor estiver afastado das atribuições do seu cargo, uma vez que não se encontra caracterizado o deslocamento residência/trabalho/residência.** (Grifamos)*

Assim sendo, caso não ocorra o deslocamento do servidor, não há valores a serem indenizados.

Todavia, a partir do cruzamento de dados entre o SISREF e o SIGEPE observou-se a ocorrência de pagamentos de auxílio-transporte a servidores em períodos cuja codificação no SISREF foi 80124 - Pendente de Perícia Médica. Assim, no exercício de 2019, o valor despendido com o pagamento indevido da indenização, para 3.243 servidores, soma R\$618.772,80.

Conclui-se que a ausência de homologação dos afastamentos por perícia médica e o não atendimento aos critérios estabelecidos nos normativos que regem a matéria têm promovido o pagamento indevido do supracitado auxílio.

Achado nº 7: Afastamento de servidor por motivo de saúde sem avaliação da perícia médica.

A Lei 8.112/90 prevê a necessidade de realização de perícia médica nos casos de afastamento de servidores por motivo de saúde, nos seguintes termos:

Art. 202. Será concedida ao servidor licença para tratamento de saúde, a pedido ou de ofício, com base em perícia médica, sem prejuízo da remuneração a que fizer jus.

Art. 203. A licença de que trata o art. 202 desta Lei será concedida com base em perícia oficial.

Conforme disposto no Manual de Perícia Oficial em Saúde do Servidor Público Federal, 3.ed. / Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho no Serviço Público e Mensagem Siape nº 559965, de 11 de junho de 2018, a realização de perícia médica faz parte da Política de Atenção à Saúde do Servidor Público Federal.

Em 4 de julho de 2018 foi publicado o Memorando-Circular nº 19/DGP/INSS, que trouxe orientação no sentido de as licenças pendentes de homologação serem lançadas no SISREF com o Código 80124. Tão logo fossem homologadas as licenças por perícia médica, o servidor deveria encaminhar a decisão à respectiva Unidade Descentralizada de Gestão de Pessoas para o lançamento do código correspondente.

Em 23 de agosto de 2018, foi publicado o Memorando-Circular nº 23 /DGP/INSS, que estabelece procedimentos a serem adotados quando do registro no SISREF de código referente à licença de servidor dependente de perícia médica, nos seguintes termos:

*3. Dessa forma, diante da problemática quanto a realização de perícia médica oficial em saúde e considerando a necessária identificação dos afastamentos da espécie sem a homologação pericial, dada a descontinuidade da sistemática de perícia médica processada no SIASS, orienta-se que as Chefias Imediatas, adotem os procedimentos abaixo detalhados, **até a regularização das perícias:** (grifamos)*

a) identificar, um a um, os servidores que estão na situação de “licença saúde sem homologação pericial pelo SIASS”, identificando-os mediante os respectivos atestados médicos emitidos pelo profissional assistente;

b) registrar no SISREF, o código de Frequência 80124 - Pendente de Perícia Médica, relativamente aos dias indicados em atestado de médico assistente, conforme orientado pelo Memorando-Circular nº 19/DGP/INSS, de 04 de julho de 2018. (...)

Assim sendo, depreende-se dos normativos supracitados que a utilização do Código SISREF 80124 seria uma solução temporária. Todavia, constatou-se, com base em extrações realizadas no SISREF, que o referido código permanece sendo utilizado e, apenas no exercício 2019, foram identificados 7.339 servidores com a referida codificação, totalizando 261.336 dias de afastamento.

Concluiu-se que a deficiência no cumprimento da Política de Atenção à Saúde do servidor tem promovido a desatualização cadastral do servidor e acúmulo de afastamentos por motivo de saúde sem a respectiva avaliação por perícia médica.

Achado nº 8: Servidores aposentados com código 80124 não cadastrados no Siapenet/Siape.

O Manual de Consolidação de Normas e Procedimentos de Gestão de Pessoas - Volume I, Capítulo XXXI, no Item 8, subitem V, alínea “c”, disciplina a rotina estabelecida entre a Unidade de Gestão de Pessoas e a Unidade SIASS, quanto aos afastamentos por licença-médica, e após homologação da licença-médica do servidor, define que cabe à Gestão de Pessoas: *a) publicar a licença em BSL ou BS; b) informar o período de afastamento à Chefia Imediata do servidor; e c) cadastrar no SISREF, no SIAPEcad e no Sistema Informatizado de Perícia Oficial SIAPE, no módulo SAÚDE, o período de afastamento e adotar os demais procedimentos necessários.*

A atualização das informações sobre afastamentos é necessária para a análise e concessão de aposentadoria dos servidores, uma vez que toma como base, dentre outros requisitos, o efetivo exercício e o tempo de contribuição. Contudo há registro de 1.078 servidores que foram aposentados entre 2019 e 2020, com ocorrências de afastamentos por motivo de saúde pendente de perícia médica, sem código de afastamento registrado no SIAPE/SIAPECAD.

RECOMENDAÇÕES

Objetivando o tratamento dos achados relatados, recomendamos a adoção das medidas a seguir elencadas:

Recomendação nº 1: Proceder à compatibilização das normas emitidas pela DGPA, no tocante aos temas tratados nos capítulos XLIV e XIII do Manual, com a Lei 8.112/90 e as normas e orientações do SIPEC.

Achado nº 1

Recomendação nº 2: Avaliar a regularidade dos pagamentos de substituição aos servidores relacionados na planilha encaminhada à DGPA e promover o ressarcimento ao erário, quando for o caso.

Achado nº 2

Recomendação nº 3: Implementar fluxo de supervisão para o processo de pagamento de substituição de modo a evitar antecipação da retribuição pelo exercício do cargo ou função.

Achado nº 3

Recomendação nº 4: Apurar a regularidade dos pagamentos de substituição em cascata realizados desde a publicação da Nota Técnica nº 169/2011/CGNOR/DENOP/SRH-MP.

Achado nº 4

Recomendação nº 5: Apurar responsabilidade dos agentes públicos que deram causa aos pagamentos indevidos de substituição com efeito cascata.

Achado nº 4

Recomendação nº 6: Apurar a regularidade dos pagamentos de auxílio-transporte e adicional de insalubridade contidos nas planilhas encaminhadas à DGPA e, quando for o caso, promover ressarcimento ao erário.

Achado nº 5

Recomendação nº 7: Estabelecer o fluxo de procedimentos de pagamento de auxílio-transporte e adicional de insalubridade para servidores designados para os programas de gestão.

Achado nº 5

Recomendação nº 8: Apurar a regularidade dos pagamentos de auxílio-transporte contidos na planilha encaminhada à DGPA e, quando for o caso, promover ressarcimento ao erário.

Achado nº 6

Recomendação nº 9: Regularizar os afastamentos pendentes de perícia médica.

Achados nº 7 e 8

Recomendação nº 10: Promover a atualização do cadastro funcional SIAPE/SIGEPE dos servidores.

Achados nº 7 e 8

CONCLUSÃO

A presente Ação de Auditoria verificou os controles instituídos pela DGPA para avaliação da regularidade dos pagamentos da folha de pessoal do INSS para os processos de pagamento de substituição de função, utilização do código SISREF 80124 (afastamentos por motivo de saúde pendente de perícia médica) e pagamento de auxílio-transporte e insalubridade aos servidores designados para as modalidades teletrabalho e semipresencial.

Identificou-se que o Manual de Consolidação de Normas e Procedimentos de Gestão de Pessoas/DGPA/INSS, em relação ao pagamento de substituição, não é aderente à Lei nº 8.112/90 e aos normativos do SIPEC, uma vez que possibilita o pagamento da vantagem em cascata desconsiderando o decurso dos primeiros 30 dias.

No curso da presente ação, por meio do Ofício SEI Circular nº 58/2020/DGPA-INSS, de 26 de outubro de 2020, foram emitidas novas orientações sobre o pagamento a servidor legalmente investido no encargo de Substituto, em conformidade com a Lei nº 8.112/90 e com os normativos do SIPEC. Todavia, não foi revogado o citado Manual, na parte em que constam as orientações antigas, tampouco foram previstas providências a fim de reavaliar os pagamentos realizados na vigência de tais orientações.

Ainda sobre substituição, foram identificados pagamentos a beneficiários cuja designação não consta cadastrados no SIAPE bem como pagamentos desta rubrica no mês do exercício da substituição.

Os pagamentos de auxílio-transporte e insalubridade a servidores designados para os Programas de Gestão, no período avaliado, não estão em conformidade com as normas, uma vez que não foram observados os requisitos legais, tais como o efetivo deslocamento do servidor e as alterações no ambiente de exercício da atividade, bem como precedência de análise caso a caso sobre exposição habitual e permanente para o pagamento do adicional de insalubridade.

Observou-se, ainda, controle deficiente no processamento do pagamento dessas vantagens aos servidores dos mencionados programas, bem como falta de uniformização nos procedimentos dos respectivos pagamentos entre as Gerências Executivas, tendo sido identificado um prejuízo ao erário na ordem de R\$ 2.195.822,76.

Quanto aos afastamentos por motivo de saúde sem homologação por perícia médica, evidenciou-se o registro dessa ocorrência para 7339 servidores, somando-se 261.336 dias de afastamento. Constatou-se, ainda, que esses eventos não foram registrados no SIAPE/SIAPECAD e, por conseguinte, 1078 servidores foram aposentados sem análise destes afastamentos. Além disso, verificou-se pagamentos indevido de auxílio-transporte para 3.243 servidores com essas ocorrências no importe de R\$618.772,80.

Isto posto, espera-se como resultado da presente ação obter cadastro qualificado dos servidores; realização de pagamentos em conformidade com as normas; recuperação de valores pagos indevidamente; e cumprimento da Política de Atenção à Saúde do Servidor com a garantia da realização tempestiva das perícias médicas e respectivos registros de afastamento no cadastro SIAPE.

ANEXOS

I - MANIFESTAÇÕES DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

O Relatório Preliminar foi encaminhado à Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração – DGPA, que apresentou as manifestações acerca dos achados e recomendações por meio de Despachos, de acordo com as respectivas áreas competentes.

Achado nº 1

Manifestação Unidade Auditada

“Ainda, no tocante à adequação/compatibilização das normas emitidas pela DGPA com as normas e orientações emanadas do Órgão Central do SIPEC, referente ao Capítulo XLIV (Substituição) do Manual de Consolidação de Normas e Procedimentos de Gestão de Pessoas, Volume I, cumpre-nos esclarecer que o referido Capítulo, assim como os demais, serão objeto de revisão, assim que esta DILAP conseguir reunir as condições necessárias (tanto em relação ao excessivo volume de demandas, quanto ao reduzido contingente de pessoal) para a realização de tal mister.

Por certo, especificamente em relação ao pagamento de substituição com fundamento no item 5 do Ofício-Circular nº 01 SRH/MP, de 2005, tal previsão deixará de constar do Capítulo XLIV (Substituição), uma vez que a Portaria nº 10.194 SGP/SEDGG/ME, de 2019, declarou exaurido o Ofício-Circular nº 01 SRH/MP, de 2005, o que efetivamente já foi devidamente esclarecido pela DGPA nos termos do Ofício SEI Circular nº 58/2020/DGPA/INSS, de 26 de outubro de 2020 (SEI 2399303).”

Análise da Equipe de Auditoria

A manifestação da unidade auditada não apresenta contestação ao achado e às recomendações.

Achado nº 2

Não houve manifestação.

Achado nº 3

Não houve manifestação.

Achado nº 4

Manifestação Unidade Auditada

“Resta claro que as conclusões da equipe de Auditoria se baseiam na problemática que envolve o pagamento de substituição com efeito cascata, na hipótese de o substituto vir a exercer cargo vago, a partir do disposto no item 5 do Ofício-Circular nº 01 SRH/MP, de 28 de janeiro de 2005. Lembramos que tal assunto fora objeto de discussão interna, envolvendo a Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração - DGPA/INSS, a Auditoria-Geral do INSS - AUDGER, e a Procuradoria Federal

Especializada junto ao INSS - PFE/INSS, por meio do processo SEI 35000.001307/2016-88.

A partir dos posicionamentos da AUDGER e da PFE/INSS naquele processo, os quais foram conclusivos, em síntese, pela necessidade de reposição ao erário de valores pagos a título de substituição em cascata, desde a edição da Nota Técnica nº 169/2011/CGNOR/DENOP/SRH-MPA (07.04.2011), e pela necessidade de apuração de responsabilidades de eventuais agentes públicos que porventura tenham dado causa a pagamentos supostamente indevidos, o então Titular da DGPA, a preceder qualquer providência em face das referidas manifestações, entendeu prudente propor a alçada do assunto ao Órgão Central do SIPEC, tendo em vista que tanto a AUDGER quanto a PFE/INSS deixaram de considerar algumas peculiaridades legais e fáticas, devidamente ponderadas pela Divisão de Legislação Aplicada à Administração de Pessoas - DILAP (SEI 1046636), em manifestação que se transcreve, à literalidade, para melhor clareza:

DESPACHO

Divisão de Legislação Aplicada à Administração de Pessoas, em 15/06/2020.

Ref.: Processo nº 35000.001307/2016-88

Int.: DIVISÃO DE GESTÃO DE PESSOAS DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

Ass.: Substituição de cargo vago. Efeito cascata.

1. Trata-se de consulta objetivando esclarecer sobre a legalidade do pagamento de substituição nos casos de vacância de cargo e do efeito cascata dela decorrente.
2. A substituição de servidor investido em cargo ou função de direção ou chefia e os ocupantes de cargo de Natureza Especial, encontra-se disciplinado pelo art. 38 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.
3. Diante das conclusões da Auditoria-Geral do INSS - AUDGER/INSS (SEI 0330802) e da Procuradoria Federal Especializada Junto ao INSS - PFE-INSS(SEI 0910257), constantes destes autos, cumpre-nos esclarecer o que se segue.
4. De acordo com a ON nº 07 SEGEP/MP, de 17 de outubro de 2012, *“os órgãos integrantes do SIPEC deverão consultar o sistema de pesquisa CONLEGIS no endereço eletrônico [hps://CONLEGIS.planejamento.gov.br](https://CONLEGIS.planejamento.gov.br) ou www.servidor.gov.br, link legislação, para conhecimento das manifestações exaradas pelo órgão Central”, que atualmente se processa por meio do SIGEPE LEGIS.*
5. *Ao analisarmos a problemática versante nestes autos, em 17.02.2017 pesquisamos na citada fonte e verificamos que o Ofício-Circular nº 01 SRH/MP, de 28 de janeiro de 2005, permanecia com o status de vigente, especialmente o seu item 5, que assim estabelecia: “nos casos de vacância de cargo ou função de direção ou chefia, e de cargo de Natureza Especial, o substituto, independentemente do período, exercerá exclusivamente as atribuições do cargo substituído, fazendo jus à retribuição correspondente, a partir do primeiro dia.”*
6. *Observamos a inexistência de qualquer ressalva expressa acerca de seu conteúdo (fl. 6 - SEI 0230832), contudo, naquela mesma ocasião, tivemos conhecimento do entendimento consignado na Nota Técnica nº 169/2011/CGNOR/DENOP/SRH/MP, também disponível naquela mesma fonte, que reconhecia a impropriedade do item 5 daquele Ofício-Circular nº 01 SRH/MP, de 2005, concluindo pela necessidade de reparo dessa previsão “haja vista que nos casos de vacância, a substituição é automática, ou seja, desde o início da efetiva substituição o substituto assumirá o exercício de forma cumulativa com o cargo que ocupa, situação em que deverá optar pela remuneração de um dos cargos durante o período da substituição, até o 30º dia, se for o caso, quando passará a perceber a remuneração do cargo que estiver substituindo.”*
7. *Deve ser notado que diante desse entendimento, foi sugerido ao Titular do Órgão Central do SIPEC,*

à época, a supressão do item 5 do Ofício-Circular nº 01SRH/MP, de 2005. Aquela autoridade, por sua vez, determinou a retificação do citado item, nos termos sugeridos. Tal providência, contudo, não foi levada a efeito, cujas razões desconhecemos.

8. Talvez, tal providência não tenha sido concretizada, em virtude de constar informado naquela fonte (fl. 9 - SEI 0230832) que a referida Nota Técnica nº 169/2011/CGNOR/DENOP/SRH/MP, havia sido tornada insubsistente pela Nota Informativa nº 882/2012/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP. Alertamos, todavia, que tal providência se deu em relação ao entendimento que estabelecia não haver limite de tempo para que o substituto exercesse a substituição cumulativamente com o cargo que ocupava durante todo o período de substituição, e não àquele que concluiu pela impropriedade do item 5 do Ofício-Circular nº 01 SRH/MP, de 2005.

9. Dessa forma, estando a matéria disciplinada em ato normativo (Ofício-Circular), entendemos pela sua total aplicação até que houvesse a sua retificação expressa, **conforme determinado pelo Secretário de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, na condição de Titular do Órgão Central do SIPEC**. Primeiro porque, de acordo com o art. 6º da ON nº 07 SEGEP/MP, de 17 de outubro de 2012, “as manifestações do órgão central vinculam os órgãos setoriais, os órgãos seccionais e os correlatos ao seu fiel cumprimento”; e segundo, em razão de sua hierarquia e do seu caráter normativo.

10. Entretanto, propusemos que a questão fosse elevada ao Órgão Central do SIPEC, no intuito de proceder ao reexame da questão, em particular, para que sanasse a impropriedade detectada por meio da edição de um outro ofício-circular, retificando o item 5, considerado impróprio. Por sua vez, o órgão setorial do SIPEC, à época, a Coordenação-Geral de Recursos Humanos do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – CGERH/MDSA, na forma do artigo 11 da ON nº 07 SEGEP/MP, de 2012, entendeu, conforme manifestação datada de 11.05.2017 (fls. 44/46 - SEI 0230832), pela desnecessidade de encaminhamento da questão ao Órgão Central do SIPEC, uma vez que havendo a Nota Informativa nº 882/2012/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP tornado insubsistente a Nota Técnica nº 169/2011/CGNOR/DENOP/SRH/MP, as conclusões desta não deveriam ser seguidas, pois não estaria mais apta a produzir efeitos, sugerindo, no caso, que fosse observada a orientação contida no Ofício Circular nº 01 SRH/MP, de 2005, dentre outras manifestações emanadas do Órgão Central do SIPEC.

11. Como a discussão apresentada àquele órgão setorial era em relação à impropriedade do item 5 do Ofício-Circular nº 01 SRH/MP, de 2005, nos termos da Nota Técnica nº 169/2011/CGNOR/DENOP/SRH/MP, sobre a qual entendeu que as suas conclusões não deveriam ser seguidas porquanto havia sido tornada insubsistente, reforçou o nosso entendimento de que o citado dispositivo permanecia em vigor.

12. Note-se que a referida impropriedade foi constatada pelo próprio Órgão Central do SIPEC, e que a adoção das providências necessárias para saná-la, estava a cargo do próprio Órgão Central do SIPEC, ou seja, **não havia qualquer controvérsia jurídica que justificasse promovermos a discussão do assunto com a PFE-INSS**. Tratava-se de discussão já inserida no âmbito do Órgão Central do SIPEC, e que dependia de providências de sua alçada. Não é demais lembrar que referido Órgão Central detém a competência normativa em relação aos assuntos afetos ao pessoal civil da Administração Pública federal, autárquica e fundacional.

DA NECESSIDADE DA EXPEDIÇÃO DE ATO PARA RETIFICAR O ITEM 5 DO OFÍCIO CIRCULAR Nº 01 SRH/MP, DE 2005

13. A necessidade de revogação expressa do item 5 do Ofício-Circular nº 01 SRH/MP, de 2005, decorria, principalmente, da determinação do Titular do Órgão-Central do SIPEC, conforme resta demonstrado acima.

14. Também, porque, essa tem sido a prática usual no âmbito do SIPEC. Por exemplo, o Ofício Circular nº 8 SRH/MP, de 16 de março de 2001 (SEI 1046439), cujo teor também foi considerado inapropriado, no caso, por ser ilegal, foi revogado de forma expressa por ato de igual hierarquia, ou seja, pelo Ofício-Circular nº 605/2016-MP, de 9 de setembro de 2016 (SEI 1046467). Observe que, mesmo sendo

considerada ilegal as disposições do Ofício-Circular nº 8 SRH/MP, de 2001, estas produziram efeitos até a sua revogação expressa. **E essa providência em relação ao item 5 do Ofício Circular nº 01 SRH/MP, de 2005, somente foi levada a efeito quando a Portaria nº 10.194 SGP/SEDGG/ME, de 11 de novembro de 2019 (SEI 0586027), publicada do DOU de 20 de novembro de 2019, declarou exaurido todo o teor daquele normativo.**

15. Apenas a título de esclarecimento, o Ofício-Circular nº 8 SRH/MP, de 2001, foi considerado inapropriado (ilegal), porque, permitia que a Licença para o Desempenho de Mandato Classista se desse por meio da modalidade de ressarcimento, ao passo que a Lei nº 8.112, de 1990, estabelece que a referida licença ocorrerá sem remuneração.

DA PROCEDÊNCIA DESSA CONCLUSÃO POR PARTE DOS ÓRGÃOS INTEGRANTES DO SIPEC

16. Referida conclusão, de que haveria necessidade de expedição de um Ofício-Circular para retificar o item 5 do Ofício-Circular nº 01 SRH/MP, de 2005, é tão elementar no âmbito do SIPEC, que a unidade competente para orientar a operacionalização sistêmica da folha de pagamento, **junto ao próprio Órgão Central do SIPEC**, de acordo com as **orientações atualizadas em 28.05.2018**, ou seja, em data posterior ao processamento dessa discussão com o órgão setorial (**11.05.2017**), manteve a referida previsão, conforme consta do subitem 5.1.1.1 do menu Substituição de Função (SEI 1046557), conforme pesquisa realizada em 12.06.2020: *"5.1.1.1 Em caso de vacância do titular, o substituto, independentemente do período, exercerá exclusivamente as atribuições do cargo substituído, fazendo jus à retribuição correspondente, a partir do primeiro dia."*

17. Podemos observar que tal orientação é aplicada pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, conforme item 27 das instruções sobre o Instituto da Substituição da Chefia, **atualizado em 20.03.2019** (SEI 1053329), e consultado nesta data (15.06.2020):

27. Nos casos de vacância de cargo ou função de direção ou chefia, e de cargo de Natureza Especial, o substituto, independentemente do período, exercerá exclusivamente as atribuições do cargo substituído, fazendo jus à retribuição correspondente, a partir do primeiro dia. (Item 5 do Ofício circular SRH/MP nº 01 de 28/01/2005)18. De igual modo, conforme pesquisa realizada hoje (15.06.2020), a Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ, em seu Manual do Servidor, traz a seguinte orientação em seu subitem 4.6, sobre o Pagamento de Substituição de Chefia (SEI 1053402) *"nos casos de vacância de cargo ou função de direção ou chefia, e de cargo de Natureza Especial, o substituto, independentemente do período, exercerá exclusivamente as atribuições do cargo substituído, fazendo jus à retribuição correspondente a partir do primeiro dia."*

19. Como se vê, o item 5 do Ofício-Circular nº 01 SRH/MP, de 2005, permaneceu sendo aplicado em sua totalidade, também, por outros órgãos do Sistema SIPEC e pelo próprio Órgão Central, em razão do fato de não haver sido retificado, conforme determinado naquela Nota Técnica nº 169/2011/CGNOR/DENOP/SRH/MP.

20. Não se trata, portanto, de entendimento isolado desta Divisão de Legislação Aplicada à Administração de Pessoas - DILAP/COLEMP/CGGP/DGPA/INSS, mas sim, de um conjunto de órgãos e entidades que integram o SIPEC, e por orientação operacional sistêmica emanada do próprio Órgão Central, conforme resta demonstrado.

DA CONTESTADA IMPROPRIEDADE DO ITEM 5 DO OFÍCIO-CIRCULAR Nº 01 SRH/MP, DE 2005

21. A impropriedade do item 5 do Ofício-Circular nº 01 SRH/MP, de 2005, declarada pela Nota Técnica nº 169/2011/CGNOR/DENOP/SRH/MP, comporta controvérsias na medida em que a mais alta Corte de Justiça do País por meio da Resolução 205/2000 STF (SEI 1046620), estabelece no § 3º de seu art. 2º que **"quando se tratar de vacância de função comissionada, o substituto, independentemente de período, exercerá exclusivamente as atribuições próprias dessa função, pela qual será retribuído."**

22. Nestas circunstâncias o que nos parece equivocado é o entendimento constante da Nota Técnica nº 169/2011/CGNOR/DENOP/SRH/MP, talvez por isso tenha se registrado no Sistema CONLEGIS (hoje, SIGEPE LEGIS) que a mesma foi tornada insubsistente pela Nota Informativa nº 882/2012/CGNOR/DENOP/SEGEPE/MP (fl. 9 - SEI 0230832).

DA DECLARAÇÃO DE EXAURIMENTO DO OFÍCIO-CIRCULAR Nº 01 SRH/MP, DE 2005

23. Tendo em vista que a Portaria nº 10.194 SGP/SEDGG/ME, de 11 de novembro de 2019, declarou exaurido o Ofício-Circular nº 01 SRH/MP, de 2005, que disciplinava no âmbito do Sistema de Pessoal Civil- SIPEC, o pagamento de substituição de servidor investido em cargo ou função de direção ou chefia e os ocupantes de cargo de Natureza Especial, nos termos do art. 38 da Lei nº 8.112, de 1990, importa concluir: a) que a partir de 20 de novembro de 2019, data de publicação da Portaria nº 10.194 SGP/SEDGG/ME, de 2019, não subsiste mais o pagamento de substituição a partir do primeiro dia de efetiva substituição, conforme orientado naquele Ofício-Circular nº 01 SRH/MP, de 2005; e b) que nos termos do § 2º do artigo 38 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, *“o substituto fará jus à retribuição pelo exercício do cargo ou função de direção ou chefia ou de cargo de Natureza Especial, nos casos dos afastamentos ou impedimentos legais do titular, superiores a trinta dias consecutivos, paga na proporção dos dias de efetiva substituição, que excederem o referido período.”* (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)²⁴. Deve ser pontuado que o exaurimento de um ato decorre do fato de que sua aplicação resta superada, ou seja, de que ele não tem mais aplicabilidade. No caso, o pagamento de substituição é atividade de natureza contínua que necessita de normatização permanente, até mesmo porque a aplicação literal do disposto no § 2º do art. 38 da Lei nº 8.112, de 1990, pode levar ao entendimento de que o pagamento de substituição somente é devido depois do trigésimo dia consecutivo de efetiva substituição, passível de questionamentos, na medida em que na prática o substituto assume responsabilidades pelo exercício de função sem a correspondente contrapartida remuneratória, situação essa já vivenciada pela Administração em período anterior à edição do Ofício-Circular nº 01 SRH/MP, de 2005.

25. Note-se que apesar do exaurimento do Ofício-Circular nº 01/SRH/MP, de 2005, a partir de 20.11.2019, a fundamentação legal da rubrica para pagamento de Substituição no SIAPE (SEI 1061325) , ainda hoje, é o referido Ofício-Circular nº 01 SRH/MP, de 2005.

DA NECESSIDADE DE ENCAMINHAMENTO DAS QUESTÕES AO EXAME DO ÓRGÃO CENTRAL DO SIPEC

26. Diante de todos os fatos aqui apresentados e considerando a possibilidade que, a propósito das conclusões da AUDGER/INSS e da PFE-INSS, os possíveis erros em que incorreu esta DILAP, tenha ocorrido em outros órgãos do Sistema SIPEC, conforme demonstramos acima, entendemos pela necessidade de avaliação da problemática aqui discutida pelo do Órgão Central do SIPEC.

27. Ademais, em face do exaurimento do Ofício-Circular nº 01 SRH/MP, de 2005, torna-se oportuno que aquele Órgão Central avalie, ainda, a necessidade de voltar a normatizar o assunto em um único ato, de maneira a conferir segurança jurídica à prática dos atos relacionados à matéria por parte do agente público que atua na área de gestão de pessoas.

28. Ainda, com a finalidade de conferir segurança jurídica ao agente público que atua na área de gestão de pessoas, sugerimos que, periodicamente, sejam consolidados os diversos normativos e entendimentos, de caráter geral, sobre os mesmos temas, em ato normativo específico, bem assim, que sejam feitas referências nestes atos específicos, sobre quaisquer alterações e/ou modificações acerca de suas disposições.

29, À consideração superior.

Coordenação de Legislação e Movimentação de Pessoas / Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas, em /06/2020

1. De acordo com o despacho da DILAP.

2. À consideração do Senhor Diretor de Gestão de Pessoas e Administração, propondo, em caso de aquiescência, o encaminhamento dos presentes autos à Diretoria de Gestão de Pessoas do Ministério da Economia para deliberar quanto à necessidade, ou não, de alçar o assunto ao exame do Órgão Central do SIPEC.

Em relação a essa providência (qual seja: deliberação da DGPA em propor o encaminhamento do assunto ao Órgão Central do SIPEC), lamenta-se o fato de que não se tenha dado seu conhecimento prévio à AUDGER e à PFE/INSS, por certo que, tal ação, se tivesse sido levada a efeito naquela ocasião, certame evitaria que a AUDGER reiterasse as suas conclusões e recomendações em relação a esse tema, no presente Relatório Preliminar da Ação de Avaliação da Folha de Pagamentos do INSS.

No âmbito da Diretoria de Gestão de Pessoas da Secretaria de Gestão Corporativa da Secretaria Executiva do Ministério da Economia, que dentre outras competências exerce a função de Órgão Setorial do SIPEC, o assunto foi autuado sob o número de processo SEI 14021.138784/2020-66, sendo exarado o seguinte posicionamento, por meio do OFÍCIO SEI Nº 217131/2020/ME (SEI 2395547), em relação aos quesitos postos ao seu exame pela DGPA/INSS:

(...)

11. Feita a devida apresentação do tema em discussão, cumpre registrar o entendimento desta Coordenação-Geral quanto às indagações encaminhadas pelo INSS:

(i) se houve situação dúbia, qual seja, aplicação ou não do Ofício-Circular nº 01 SRH/MP, de 28 de janeiro de 2005, até a sua revogação expressa:

Entende esta Coordenação-Geral que o não atendimento da recomendação constante da Nota Técnica nº 169/2011/CGNOR/DENOP/SRH/MP, no sentido de retificação do item 5 do Ofício-Circular nº 01 SRH/MP, de 28 de janeiro de 2005, bem como sua posterior insubsistência, nos termos da Nota Informativa nº 882/2012/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, criou incerteza razoável quanto à aplicabilidade do item em comento, conforme mencionado nos pontos 6 e 7 da transcrição acima.

(ii) a partir de qual momento deve ser feito o ressarcimento ao erário dos servidores que possivelmente receberam de forma indevida:

Cumpre registrar que esta unidade entende pela incorreção dos pagamentos de substituição nos casos de vacância de cargo realizados com fundamento no item 5 do Ofício-Circular nº 01 SRH/MP, de 2005. No entanto, considera-se que referidos pagamentos decorreram de equivocada interpretação da lei, de forma que resta inviável a reposição ao erário, com fulcro nas orientações da Nota Informativa nº 527/2012/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP (10249041), caso presentes os demais requisitos elencados no documento em questão.

12. Não obstante o entendimento desta Coordenação-Geral, compete ao Órgão Central do Sipec manifestar-se de forma conclusiva sobre a matéria.

(...)

Como se vê, a matéria não pode ser dada como conclusiva até que o Órgão Central do SIPEC venha

a se manifestar, posto que, conforme já mencionamos, a mesma comporta uma razoável interpretação legal e fática, de maneira que a prudência recomenda que não se adote qualquer providência em relação às recomendações da AUDGER, relacionadas/decorrentes do pagamento de substituição com efeito cascata, com fundamento no item 5 do Ofício-Circular nº 01 SRH/MP, de 2005, até 20 de novembro de 2019, data de publicação da Portaria nº 10.194 SGP/SEDGG/ME, de 11 de novembro de 2019, que declarou exaurido o Ofício-Circular nº 01 SRH/MP, de 2005.

Em consequência, não há que falar, também, em apuração de responsabilidades dos agentes públicos que deram causa aos supostos pagamentos indevidos de substituição com efeito cascata, por força da orientação contida no Manual de Consolidação de Normas e Procedimentos de Gestão de Pessoas, Volume I, vez que tal Manual tão somente reproduzia o item 5 do Ofício Circular nº 01 SRH/MP, de 2005, vigente até 19 de novembro de 2019. Externa-se o presente entendimento em face de tudo que até aqui se argumentou no presente Despacho, bem como ancorados na sensibilidade do Órgão Setorial do SIPEC ao entender que *"...o não atendimento da recomendação constante da Nota Técnica nº 169/2011/CGNOR/DENOP/SRH/MP, no sentido de retificação do item 5 do Ofício-Circular nº 01 SRH/MP, de 28 de janeiro de 2005, bem como sua posterior insubsistência, nos termos da Nota Informativa nº 882/2012/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, criou incerteza razoável quanto à aplicabilidade do item em comento."*

Análise da Equipe de Auditoria

A unidade auditada, em sua manifestação, equivocou-se ao apontar que as conclusões da Equipe de Auditoria se baseiam na problemática que envolve o pagamento de substituição com efeito cascata, na hipótese de o substituto vir a exercer cargo vago. Essa é uma das hipóteses apontadas no Relatório em comento, porém não é a única.

Nesse sentido, cite-se o § 1º do artigo 38, da Lei 8112/90, segundo o qual *o substituto fará jus à retribuição pelo exercício do cargo ou função de direção ou chefia ou de cargo de Natureza Especial, nos casos dos afastamentos ou impedimentos legais do titular, superiores a trinta dias consecutivos, paga na proporção dos dias de efetiva substituição, que excederem o referido período* (grifamos). Ademais, nos exames realizados, foram detectados pagamentos da vantagem a servidores, com efeito cascata, em situações em que não se trata de cargo vago, conforme planilhas encaminhadas previamente.

Transcreveu-se o despacho que fora emitido em 15/06/2020, no qual contestou o entendimento exarado pela Auditoria-Geral e pela Procuradoria Federal Especializada/INSS, acerca da necessidade de reposição ao erário de valores pagos a título de substituição em cascata, desde a edição da Nota Técnica nº 169/2011/CGNOR/DENOP/SRH-MPA (07.04.2011), e de apuração de responsabilidades de eventuais agentes públicos que porventura tenham dado causa a pagamentos supostamente indevidos.

Argumentou, no referido documento, que a Nota Técnica nº 169/2011/CGNOR/DENOP/SRH-MP foi expressamente tornada insubsistente pela Nota Informativa Nº 882/2012/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP e Nota Técnica Nº 62/2012/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, de modo que o Ofício-Circular nº 01/2005/SRH/MP, permaneceu vigente, fundamentando o pagamento da substituição com efeito cascata. Alegou, ainda, que estes normativos criaram incerteza razoável quanto à aplicabilidade do referido Ofício.

Ocorre que a Nota Técnica nº 169 foi tornada insubsistente em relação ao entendimento que estabelecia não haver limite de tempo para que o substituto exercesse a substituição cumulativamente com o cargo que ocupava durante todo o período de substituição, e não àquele que concluiu pela impropriedade do item 5 do supracitado Ofício-Circular.

Não bastasse isso, tanto a Nota Informativa Nº 882/2012/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP quanto a Nota Técnica Nº 62/2012/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP reforçaram a orientação no sentido de que, após transcorridos os primeiros 30 dias de substituição, o servidor substituto deixará de exercer as atribuições do cargo do qual é titular e exercerá, exclusivamente, as atribuições do cargo substituído e, por oportuno, o seu substituto exercerá as atribuições dos dois cargos por 30 dias e ao fim desse período, inicia-se a substituição nos escalões inferiores.

Argumentou, por fim, que matéria não pode ser dada como conclusiva até que o Órgão Central do SIPEC venha a se manifestar, posto que, conforme já mencionado, a mesma comporta uma razoável interpretação legal e fática, de maneira que a prudência recomenda que não se adote qualquer providência em relação às recomendações da AUDGER.

Essa argumentação não é procedente, uma vez que, nesse ponto, o referido Órgão já se manifestara de forma conclusiva desde 2011, cujo entendimento fora ratificado em 2012, por meio da Nota Informativa Nº 882/2012/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, nos seguintes termos:

1. O presente expediente tem por finalidade informar aos órgãos e entidades integrantes do SIPEC, quanto à ocorrência do efeito cascata decorrente da substituição prevista no art. 38 da Lei nº 8.112, de 1990.

2. A temática foi abordada inicialmente por esta Secretaria de Gestão, por intermédio da Nota Técnica nº 62/2012/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, que conclui: "nos primeiros 30 dias, o substituto acumulará as funções do cargo que ocupa e daquele que substitui, optando pela remuneração mais vantajosa, e, a partir do 31º dia, passará a exercer exclusivamente as atribuições do cargo substituído, dando início ao processo de substituições nos níveis hierárquicos inferiores".

(...)

5. Com estas informações, encaminhe-se os autos à deliberação superior, sugerindo a divulgação desta manifestação nos meios eletrônicos disponíveis nesta SEGEPE, para amplo conhecimento das diversas unidades de recursos humanos dos órgãos federais.

Assim sendo, a Equipe de Auditoria mantém o achado e as respectivas recomendações.

Achado nº 5

Manifestação Unidade Auditada

“De fato, o Capítulo XIII (Auxílio-transporte) não foi atualizado após a adoção de Programas de Gestão no âmbito do INSS. Contudo, não é demais lembrar que os atos que autorizam a adoção de programas da espécie convergem para a impossibilidade de pagamento de auxílio-transporte ao servidor em Teletrabalho ou Trabalho Remoto, nos dias em que não há deslocamento de sua residência para o local de trabalho e vice-versa. Também convergem para a impossibilidade de pagamento de adicional de insalubridade quando o servidor deixa de ficar exposto aos riscos, ou seja, quando ele for afastado do local ou da atividade que deu origem à concessão, o que ocorre,

efetivamente, quando o servidor passa a exercer suas atividades em Teletrabalho ou Trabalho Remoto, especialmente aqueles que aderem à modalidade integral. Portanto, totalmente pertinente a recomendação de adequação do Capítulo de Auxílio-transporte.

No tocante ao pagamento do adicional de insalubridade, informa-se que já se encontra em estudos a criação de um novo Capítulo específico para essa finalidade, contudo, mais uma vez, cumpre-nos reiterar que o Manual de Consolidação de Normas e Procedimentos de Gestão de Pessoas, Volume I, **como um todo**, será objeto de revisão, conforme bem explicitado no item 9, *supra*, deste Despacho.”

Análise da Equipe de Auditoria

A manifestação da unidade auditada não apresenta contestação ao achado e às recomendações.

Achado nº 6

Não houve manifestação.

Achados nº 7 e 8

Manifestação Unidade Auditada

“Considerando que as tratativas para cumprimento da recomendação nº 9 dependem de ações que envolvem atores externos à Instituição, entende-se como viável recomendar-se o mês de março de 2021 para início das ações com vistas a regularizar os afastamentos pendentes de perícia médica.”

Análise da Equipe de Auditoria

A manifestação da unidade auditada não apresenta contestação ao achado e às recomendações.