

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 008.134/2023-5 [Apenso: TC 000.228/2024-9]

Natureza: Relatório de Acompanhamento.

Órgãos/Entidades: Advocacia-Geral da União; Agência Brasileira de Inteligência; Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A.; Agência Espacial Brasileira; Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico; Agência Nacional de Aviação Civil; Agência Nacional de Energia Elétrica; Agência Nacional de Mineração; Agência Nacional de Saúde Suplementar; Agência Nacional de Telecomunicações; Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Agência Nacional de Transportes Terrestres; Agência Nacional de Vigilância Sanitária; Agência Nacional do Cinema; Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis e demais órgãos e entidades listados na peça 429.

Representação legal: Leonardo Thadeu de Oliveira (109.115/OAB-RJ), Walter Baere de Araujo Filho (55.138/OAB-DF) e outros, representando Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Olga Codorniz Campello Carneiro (86.795/OAB-SP), Luis Andre Aun Lima (163.630/OAB-SP) e outros, representando Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. FISCALIZAÇÃO CONTÍNUA DE FOLHAS DE PAGAMENTO EM UNIDADES JURISDICIONADAS INTEGRANTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. DUPLA INCIDÊNCIA DO ADICIONAL SOBRE REMUNERAÇÃO DE FÉRIAS. ACUMULAÇÕES DE REMUNERAÇÕES INDEVIDAS EM PATAMAR ELEVADO. NECESSIDADE DE ATUALIZAÇÃO DAS AUTODECLARAÇÕES DE INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO. FALTA DE INFORMAÇÕES INDISPENSÁVEIS À ADEQUADA FISCALIZAÇÃO. POTENCIAL FALHA NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. DETERMINAÇÕES, RECOMENDAÇÕES E CIÊNCIAS AOS ORGÃOS FISCALIZADOS. RESTITUIÇÃO DOS AUTOS À UNIDADE TÉCNICA.

A opção por um dos vínculos, nos termos do art. 133, § 5º, da Lei 8.112/1990 e normas congêneres, resolve a infração da acumulação ilícita, mas não o fato de o declarante ter sido desleal com a instituição de vinculação e não ter observado normas legais e regulamentares (arts. 116, II e III, e 129 da Lei 8.112/1990 e normas congêneres).

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, com os devidos ajustes, a instrução elaborada na Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e Benefícios Sociais (peça 439), que contou com a anuência dos dirigentes daquela unidade técnica (peças 440 e 441):

I. Introdução

1. A Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento é realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) desde 2015 em razão das limitações inerentes aos controles internos estabelecidos sobre as despesas com folhas de pagamento das organizações públicas federais e de outras esferas de governo.
2. Trata-se de ação de controle que busca induzir tanto a apuração e o esclarecimento de indícios de irregularidades identificados mediante cruzamentos de bases de dados quanto a implementação de melhorias na gestão das folhas de pagamento.
3. Seu objetivo é acompanhar transações relacionadas a folhas de pagamento de 852 organizações públicas federais e três distritais de abr/2023 a mar/2024 com o intuito de: (i) avaliar a atuação das organizações federais sobre a apuração de indícios de irregularidades identificados em suas folhas de pagamento de 2023, bem como sobre aqueles detectados em exercícios anteriores pendentes de esclarecimento; (ii) mitigar riscos associados à ocorrência de irregularidades em folhas de pagamento; e, (iii) verificar o cumprimento do Acórdão 995/2023-TCU-Plenário, da relatoria do Min. Vital do Rêgo.
4. Além de diversas normas infraconstitucionais, os exames sobre a gestão das folhas de pagamento são balizados na Constituição Federal, especialmente no que tange a acumulações de cargos e de aposentadorias, ao teto remuneratório e ao cálculo dos proventos pagos.
5. A metodologia adotada nesta ação de controle (vide Módulo II do curso sobre gestão de indícios) induz as próprias unidades responsáveis pela gestão das folhas de pagamento a apurarem os fatos e, sendo o caso, a cessarem as violações às normas de regência (Figura 1).

Figura 1 – Ciclo da fiscalização contínua de Folhas de Pagamento



Fonte: Diretoria de Auditoria de Pessoal (Diaup/AudPessoal/SecexEstado-TCU)

6. Vale ressaltar que as análises e as conclusões do presente trabalho foram desenvolvidas conforme normas e técnicas de auditoria adotadas pelo TCU. Ademais, as evidências coletadas durante a fiscalização foram submetidas à aplicação de testes de suficiência, relevância e confiabilidade.
7. Assim, oportunizou-se aos órgãos superiores responsáveis pela supervisão e orientação normativa a apresentação de comentários sobre as situações encontradas e propostas de deliberações, cujas manifestações foram devidamente consideradas (Peças [425](#), [426](#), [427](#) e [428](#))
8. Haja vista ainda estar em execução procedimentos desta fiscalização, o presente relatório, após tratar da visão geral sobre a gestão das folhas de pagamento, inclusive os resultados parciais alcançados, aborda situações que demandam medidas corretivas em quatro capítulos.
9. No primeiro são abordadas distorções verificadas nos cálculos e na forma de pagamento de abonos pecuniários de férias, ao tempo em que o segundo capítulo aborda limitações decorrentes da falta de informações do eSocial indispensáveis ao exame da regularidade das despesas com pessoal.
10. Na sequência, o terceiro trata do problema de os indícios de irregularidades em folha que envolvem mais de um vínculo público ocorrerem em patamar elevado em 2023, apesar do permanente acompanhamento do TCU.
11. Por fim, são expostas as conclusões e medidas propostas para as situações encontradas, bem como informações adicionais nos apêndices, inclusive lista dos documentos utilizados.

II. Visão Geral

12.As [852 organizações públicas federais e três distritais](#) acompanhadas nesta fiscalização executam despesas obrigatórias com pessoal e encargos sociais com o objetivo de remunerar seus agentes e, as que adotam o Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS), pagar proventos devidos aos seus aposentados e pensionistas por meio de suas folhas de pagamento.

13.Embora alguns órgãos e entidades do Poder Executivo Federal tenham transferido ao Departamento de Centralização de Serviços de Inativos, Pensionistas e Órgãos Extintos (Decipex/MGI) e ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) a responsabilidade pela gestão de suas aposentadorias e pensões com base no Decreto 10.620/2021, este processo de centralização foi suspenso até 31/12/2024, conforme alterações introduzidas na referida norma pelo Decreto 11.756, de 25/10/2023.

14.A par disso, novo modelo centralizado de prestação de serviços de suporte administrativo para órgãos da administração pública federal direta regulamentado pelo Decreto 11.837, de 21/12/2023, permitiu a treze ministérios contar com os serviços de suporte administrativo prestados pela Secretaria de Serviços Compartilhados do MGI, incluindo a atuação como órgão setorial do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipec).

15.Contudo, haja vista refletirem recentes modificações na estrutura do Governo Federal, possíveis impactos dessas medidas centralizadoras sobre as gestões das folhas de pagamento serão apresentados no relatório conclusivo deste acompanhamento.

16.Sob uma perspectiva mais ampla, a gestão das folhas de pagamento das organizações públicas federais deve observar a legislação e as diretrizes dos respectivos órgãos supervisores ou de controle, a exemplo dos indicados no Quadro 1.

Quadro 1 – Principais órgãos com atribuições de supervisão sobre a gestão das folhas de pagamento

Órgão	Dentre outras competências
Secretaria de Gestão de Pessoas e de Relações de Trabalho do MGI (SGP/MGI) - Órgão central do Sipec	Normativa e orientadora em matéria de pessoal civil; acompanhamento das folhas de pagamento de organizações do Sipec e de estatais dependentes por meio de controle sistêmico e da administração de cadastro de pessoal.
Secretaria de Regime Próprio e Complementar do Ministério da Previdência Social (SRPC/MPS)	Propor normas gerais sobre regimes próprios de previdência social dos servidores (RPPS); e, b) orientar, acompanhar e supervisionar os RPPS da União, DF, estados e municípios.
Conselho Nacional de Justiça	Controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, inclusive mediante a expedição de atos regulamentares ou recomendações.
Conselho Nacional do Ministério Público	Controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público, inclusive mediante a expedição de regulamentos ou recomendações.
Secretaria de Coordenação e Gov. das Empresas Estatais do MGI (Sest/MGI)	Propor e estabelecer diretrizes e parâmetros de atuação sobre políticas de gestão de pessoas.

Fonte: Elaboração própria com base em informações veiculadas nos portais eletrônicos do Governo Federal

17.Em face da relevância das despesas com folhas de pagamento para a promoção das políticas públicas a cargo das organizações públicas federais, bem como do fato de se encontrarem sujeitas a diversos preceitos constitucionais e legais passíveis de violação, acompanhou-se 44 tipos de irregularidades nas folhas de pagamentos das organizações públicas fiscalizadas (Apêndice B).

18.As 855 organizações públicas cujas despesas com pessoal e encargos estão sendo acompanhadas nesta ação de controle pertencem a diversos segmentos da Administração Pública Federal e distrital, conforme Gráfico 1.



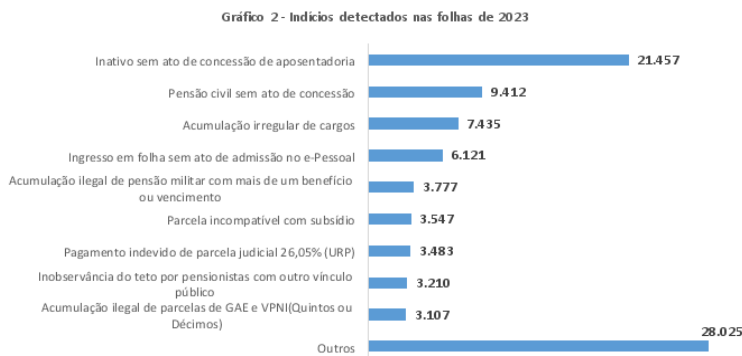
* Mantidos com recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF)

Fonte: Módulo Índicios do e-Pessoal / TCU (6/2/2024)

19.Ressalve-se o fato de a maior parte das organizações fiscalizadas, formada pelos conselhos profissionais e dezessete estatais (63,04%), estar sendo acompanhada com base nos dados declarados na Relação Anual de Informações Social (Rais), o que limita as verificações em folha às acumulações ilícitas de cargos públicos ante a ausência de informações detalhadas sobre as remunerações pagas.

20.Por seu turno, embora os exames realizados não tenham contado com dados das folhas das organizações públicas integrantes de todos os estados e municípios, dezoito órgãos de controle de outras esferas de governo colaboraram com esta edição da fiscalização mediante o envio de bases das folhas de organizações públicas de suas circunscrições (Apêndice D).

21.Apesar destas limitações, já foram detectados 89,57 mil indícios de irregularidades nas folhas das organizações públicas referentes ao exercício de 2023 (Gráfico 2).



Fonte: Painel de indícios em folhas de pagamento do e-Pessoal (6/2/2024)

22.Apenas 26,07 mil destas ocorrências se encontravam devidamente esclarecidas no Módulo Índicios do e-Pessoal até 6/2/2024, mas o benefício financeiro mensal já alcançado corresponde a cerca de R\$ 8,43 milhões mensais.

23.Além dos indícios de irregularidades verificados nas folhas de 2023, outras 70,1 mil possíveis situações irregulares que não foram esclarecidas no ciclo anterior desta fiscalização estão sendo acompanhadas nesta ação de controle, inclusive para o fim de verificar o cumprimento de determinações expedidas no Acórdão 995/2023-TCU-Plenário, da relatoria do Min. Vital do Rêgo.

24.É nesse contexto que o conjunto de pagamentos efetuados em mais de 2,66 milhões de vínculos de agentes públicos federais, de aposentados e de pensionistas, que abrangem cerca de R\$ 29,9 bilhões mensais, são acompanhados nesta fiscalização, conforme Tabela 1.

Tabela 1 – Pagamentos efetuados em 2,66 milhões de vínculos em set/2023

Perfil	Base	Vínculos	Montante mensal (R\$)
Ativos	Extrassiape*	833.450	11.071.350.478,03
Aposentados	Extrassiape*	219.819	3.726.382.796,68
Pensionistas	Extrassiape*	242.249	2.237.853.913,16
Ativos	Siape	661.154	8.351.438.577,10
Aposentados	Siape	432.108	4.579.839.901,63
Pensionistas	Siape	279.910	1.782,886.150,67
Total		2.668.690	29.966.865.666,60

Fonte: LabContas (7/2/2024)

* Folhas mensalmente enviadas ao TCU por organizações federais de fora do Sipeç

25. Por fim, estabeleceu-se variáveis e limites de tolerância para o acompanhamento dos indícios de irregularidades em folhas de pagamento e para o cumprimento de outros encargos que nortearão a avaliação final das gestões das organizações fiscalizadas em 2023, conforme Quadro 2.

Quadro 2 - Variáveis de acompanhamento e limites de tolerância (RACOM 008.134/2023-5)

Variáveis de Acompanhamento	
Descrição da Variável	Limite de Tolerância
(1) Tempo de resolução dos indícios	24 meses para a apresentação de esclarecimentos conclusivos contados a partir do mês de detecção.
(2) Taxa de resolução dos indícios detectados nas folhas de 2023	No mínimo, 0,3.
(3) Tempestividade no fornecimento de dados relativos aos cadastros e às folhas de pagamentos	Até o final do mês subsequente ao mês de competência da base, ou até 15 dias após a notificação para reenvio de base rejeitada por conter falhas.
(4) Submissão ao TCU de admissões, de concessões de aposentadorias, de reformas e de pensões inclusas em folha em 2023	Até 90 dias para envio ao órgão de Controle Interno, contados na forma do art. 7º da IN TCU 78, de 21/3/2018
(5) Submissão ao TCU de atos de admissões, bem como concessões de aposentadorias, de reformas e de pensões inclusas em folha <u>antes</u> de 2023	Até 31/12/2023.
(6) Cumprimento de deliberações do TCU relacionadas à gestão de folhas de pagamento	Prazo concedido em cada deliberação monitorada.

III. Dupla incidência do adicional sobre a remuneração de dias de férias convertidos em abono pecuniário eleva indevidamente pagamentos em 1/9 do subsídio dos beneficiários

26. Os pagamentos do adicional sobre a remuneração de férias feitos em conjunto com abono pecuniário pela conversão de férias nas folhas de 2023 do TCU, dos órgãos do MPU e de 24 órgãos do Poder Judiciário da União contêm erro de cálculo que elevou indevidamente o pagamento destes direitos em 1/9 do valor dos subsídios dos beneficiários.

27. Tais pagamentos contemplaram o adicional de 1/3 sobre a remuneração de férias duas vezes sobre o período convertido em abono pecuniário, de modo que geraram despesas indevidas de

janeiro a setembro de 2023 no montante de R\$ 32,06 milhões com o potencial de alcançar a cifra de R\$ 41,45 milhões em doze meses, conforme descrito na Tabela 2.

Tabela 2– Adicional de 1/3 sobre remuneração de férias pago a mais do devido

Órgãos	Pagos de jan-set/2023 (R\$)	Estimativa em doze meses (R\$)
Tribunal de Contas da União	45.398,05	59.477,51
Órgãos do MPU	11.534.338,15	14.347.701,55
Órgãos do Poder Judiciário da União	20.483.889,87	27.051.627,41
Total	32.063.626,07	41.458.806,47

Fonte: Elaboração própria com base em informações extraídas do LabContas-TCU (30/11/2023)

28. Além disso, também se constatou confusão entre verbas indenizatórias e remuneratórias (abono pecuniário e terço de férias na mesma rubrica) em 31 dos 37 órgãos avaliados, o que pode ter reduzido indevidamente as bases de cálculo de tributos sobre a folha e de benefícios previdenciários.

29. Por fim, verificou-se que dois órgãos calcularam o abono pecuniário e o adicional de 1/3 sobre a remuneração de férias tendo em conta o subsídio somado a outras parcelas (vide Quadro 3), enquanto todos os demais 35 avaliados adotam apenas o subsídio como base de cálculo.

Quadro 3 – Adicional sobre remuneração de férias e abono com base de cálculo além do subsídio

Item	Órgão	Parcela considerada além do Subsídio
1	Superior Tribunal Militar	Abono de Permanência
2	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	Adicional por Tempo de Serviço e Abono de Permanência

Fonte: Elaboração própria com base em informações extraídas do LabContas-TCU (30/11/2023) e do Acórdão 1676548 do Conselho Especial Administrativo do TJDF, Processo 07029246820238070000, Relator: WALDIR LEÔNICIO LOPES JÚNIOR, data de julgamento: 14/3/2023, publicado no PJe: 4/4/2023.

30. Vale registrar que as ocorrências do pagamento em conjunto das referidas verbas com dupla consideração do período convertido em pecúnia verificados em cada órgão nas folhas de 2023 se encontram identificadas em documento [juntado aos autos do processo](#) desta fiscalização.

31. Por seu turno, tendo em conta que a legalidade do pagamento do abono pecuniário de férias a magistrados constitui o objeto da REPR 006.613/2021-7, os fatos em exame nesta ação de controle dizem respeito somente aos cálculos e à forma como a referida verba é paga em folha à luz da legislação aplicável, bem como das diretrizes traçadas pelo Supremo Tribunal Federal, pelo Superior Tribunal de Justiça e pela Receita Federal do Brasil.

32. De acordo com o apurado em bases de dados públicas, hoje somente aos membros do Ministério Público a lei reconhece o direito de converter um terço de seus períodos de férias em abono pecuniário no âmbito da Administração Pública Federal. Possibilidade essa prevista na Lei Complementar 75, de 20/5/1993, nos seguintes termos (art. 220):

§ 3º O pagamento da remuneração das férias será efetuado até dois dias antes do início de gozo do respectivo período, **facultada a conversão de um terço das mesmas em abono pecuniário, requerido com pelo menos sessenta dias de antecedência, nele considerado o valor do acréscimo [adicional de um terço] previsto no parágrafo anterior.** [grifei]

33. Para os magistrados, o direito de conversão de parte dos períodos de férias em abono pecuniário foi regulamentado pelo Conselho Nacional de Justiça por meio da [Resolução 293](#), de 27/8/2019, norma que previu em seu art. 1º, § 3º, à semelhança do direito concedido aos membros do Ministério Público, ser:

[...] facultada a conversão de um terço de cada período de férias em abono pecuniário, **nele**

considerado o terço constitucional, mediante requerimento formulado com antecedência mínima de sessenta dias do efetivo gozo. [grifei]

34. Por seu turno, estas mesmas normas asseguram aos ministros e ministros-substitutos do TCU, bem como aos membros do Ministério Público junto à corte, o direito de converter parte das férias em abonos pecuniários.

35. Do exame dos normativos que regulam a concessão do direito em exame a membros do MPU e a magistrados, verifica-se que o fato de determinarem que a conversão de parte do período de férias em abono pecuniário deve considerar o adicional de 1/3 sobre a remuneração de férias pretendeu deixar claro que o período de férias trabalhado em face da conversão não perde sua natureza e permanece sendo obrigatoriamente remunerado com o referido adicional.

36. Bem por isso, de acordo com as [revisões de cálculo efetuadas](#), oito órgãos adotam estratégias para neutralizar a ampliação dos valores do adicional de férias aos que requerem a conversão de parte de suas férias em pecúnia (vide Quadro 4).

Quadro 4 – Órgãos que não ampliam o adicional de 1/3 sobre férias em face do abono pecuniário

Item	Órgãos	Estratégia utilizada
1	TRT12 e TRT14	Lançam rubrica redutora de ajuste, equivalente ao valor do adicional de férias pago no abono pecuniário
2	TRT1 e TRT20	Pagam o adicional em duas rubricas, uma por 20 dias de férias e outra por 10 dias de abono pecuniário
3	STM, TJDF, TRT2 e TRT24	Pagam o adicional em uma rubrica por 20 dias de férias e por 10 dias de abono pecuniário na mesma rubrica do abono

Fonte: Elaboração própria com base em informações extraídas do LabContas-TCU (30/11/2023)

37. Decerto, ante as semelhanças existentes entre as redações da [Resolução 293](#), de 27/8/2019 e da lei que concede o direito em exame aos membros do MPU, os pagamentos a estes devem seguir o mesmo método de cálculo dos abonos pecuniários de férias feitos aos magistrados.

38. Apesar disso, magistrados e membros do MPU que recebem a mesma remuneração e se encontram sujeitos a normas que endereçam os mesmos comandos normativos (considerar o adicional de 1/3 sobre a remuneração de férias no abono pecuniário) receberam valores diferentes de abono pecuniário e de remuneração sobre férias.

39. Também vale destacar que a distorção verificada gera remunerações diferentes dos períodos de férias para os que recebem igual subsídio em um mesmo órgão, conforme o interessado opte ou não por converter férias em abono pecuniário, como indicado no Quadro 5.

Quadro 5 – Exemplos de diferentes adicionais de remunerações sobre férias num mesmo órgão

Órgão	Adicional de férias sem abono pecuniário (A)		Adicional de férias com abono pecuniário (B)		Diferença A-B (R\$)
	CPF/Mês/Folha	Valor (R\$)	CPF/Mês/Folha	Valor (R\$)	
MPF	***.449.525-** / jun-23	13.883,64	***.589.051-** / ago-23	18.511,52	4.627,88
TRT10	***.828.611-** / jun-23	12.529,98	***.493.593-** / mai-23	16.706,64	4.176,66

TRF1	***.429.361-** / set-23	12.529,99	***.831.765-** / ago-23	16.706,65	4.176,66
------	-------------------------	-----------	-------------------------	-----------	----------

Fonte: Elaboração própria com base em informações extraídas do LabContas-TCU (30/11/2023)

40. Não que a lei não pudesse ampliar o adicional de férias pago às carreiras de magistrados e de membros do MPU, já que a Constituição assegura “gozo de férias anuais remuneradas com, **pelo menos**, um terço a mais do que o salário normal” [grifei].

41. Todavia, a contrapartida remuneratória deve ser a mesma, convertendo ou não parte dos dias de férias em abono pecuniário porque a variação possível se restringe à indenização do período de férias não gozado, que não pode valer mais que a remuneração de igual período desse afastamento.

42. De fato, não se pode admitir que interpretações conferidas pelos órgãos responsáveis a um mesmo comando normativo gerem pagamentos em valores diferentes do abono pecuniário e/ou do adicional de um terço sobre a remuneração de férias para beneficiários que se encontrem em igual situação. Isso porque a lei deve incidir igualmente para todos (art. 5^a, *caput*, da Constituição).

43. A melhor interpretação das normas que regem o pagamento do abono permite concluir que o emprego da expressão “conversão” indica a concessão do direito de os interessados trocarem (substituírem) dias de férias pelo valor equivalente, sem prejuízo do recebimento do adicional de 1/3 sobre a remuneração de todo o período de férias.

44. O que os interessados recebem a mais pela conversão não constitui plus remuneratório do período de férias, mas uma compensação financeira pela volta ao trabalho após o gozo de apenas 2/3 do período de férias legalmente previsto. Por isso, a verba é considerada indenizatória.

45. Fora isso, tanto a remuneração do período quanto o adicional de um terço devem ser exatamente os mesmos, convertendo ou não parte das férias em pecúnia.

46. Isso porque o adicional de 1/3 incide apenas sobre a remuneração de cada período de trinta dias (sessenta ao ano) a que magistrados, membros do MPU e do MPTCU fazem jus, base de cálculo que não se altera pelo fato de o interessado converter parte do período em abono pecuniário em razão dessa parcela não integrar a remuneração de férias por ser indenizatória.

47. Admitir o pagamento de maiores valores aos que renunciam a parte do período de férias constitui indesejável estímulo à prática em prejuízo da saúde física e psíquica dos beneficiários.

48. Também não se pode perder de vista que a Constituição veda, de modo amplo: *i*) que acréscimos pecuniários percebidos por servidor público sejam computados ou acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores (art. 37, XIV); e *ii*) o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou **outra espécie remuneratória** aos subsídios pagos a magistrados e aos membros do MPU (art. 39, § 4^o).

49. Diante disso, ao pagar o adicional de um terço sobre a remuneração de férias e computar esse mesmo adicional no pagamento do abono pecuniário de férias a pretexto de seguir as normas que regulam o direito, [os órgãos](#) que adotam essa sistemática estão violando as referidas disposições constitucionais.

50. Por seu turno, a insegurança jurídica constitui outro aspecto negativo decorrente das divergências na interpretação das normas que regem o direito em exame.

51. Decerto, há o risco de os membros de poder que hoje não recebem o abono pecuniário de férias indevidamente inflado pelo adicional de 1/3 sobre a remuneração de férias demandarem na esfera administrativa e/ou judicial tratamento isonômico ao conferido aos seus pares que recebem maior remuneração pelas férias.

52. Mesmo nos casos em que a integração do adicional de 1/3 de férias ao abono pecuniário de férias é neutralizado pela redução proporcional do adicional de férias (Quadro 2), a forma de pagamento pode provocar distorções nas bases de cálculo adotadas para o recolhimento de tributos sobre a folha de pagamentos e para a concessão de benefícios previdenciários.

53. Isso porque o adicional de 1/3 sobre férias constitui acessório da remuneração do período e, portanto, assume a mesma natureza remuneratória para todos os fins.

54. Nesse sentido, vale lembrar que o Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, firmou o entendimento de ser “legítima a incidência de contribuição social sobre o valor satisfeito a título de terço constitucional de férias” (RE 1072485, Tema 985).
55. Então, mesmo sem despender valores a mais que o devido, os órgãos que pagam o abono pecuniário de férias em conjunto com o adicional de 1/3 sobre a remuneração dos dias convertidos acabam reduzindo indevidamente as bases de cálculo de tributos e de benefícios previdenciários.
56. De fato, conforme resposta dada pela Receita Federal à [Solução de Consulta Interna Cosit 8, de 2015](#), o abono pecuniário de férias tem a sua retenção e cobrança afastadas em decorrência de jurisprudência pacífica do Superior Tribunal de Justiça, mas o valor do adicional constitucional, inclusive o incidente sobre o abono pecuniário de férias, são tributados pelo imposto sobre a renda.
57. O fato de a lei determinar que se considere o adicional de férias no pagamento do abono não implica que as verbas devam ser pagas em conjunto, mas apenas que uma não exclui a outra.
58. Na prática, os magistrados e membros do MP que recebem adicional de férias e abono pecuniário numa mesma rubrica podem acabar recolhendo menos tributos e reduzindo a projeção do valor dos proventos de suas aposentadorias e das pensões que vierem a instituir.
59. Mais uma distorção verificada diz respeito ao fato de órgãos integrarem à base de cálculo do adicional de terço de férias e do abono pecuniário outras verbas além do subsídio, tais como o abono de permanência no pagamento dessas parcelas pelo TJDFT e pelo STM.
60. Contudo, essa mesma verba não integra o pagamento do adicional de um terço sobre a remuneração de férias e abono pecuniário verificados em outros órgãos, conforme se verificou nas [revisões dos cálculos](#) realizados sobre folhas pagas em 2023 por outros 35 órgãos.
61. Embora o STJ tenha firmado o entendimento de que o abono de permanência constitui verba remuneratória sujeita ao imposto de renda (Tema Repetitivo 424, REsp 1192556/PE), tais parcelas não devem integrar a base de cálculo do adicional sobre férias e do abono pecuniário uma vez que é a lei que define o que deve integrar a remuneração dos membros de poder.
62. De fato, a decisão em tema repetitivo apenas vincula as decisões em processos judiciais sobre a mesma questão de direito, conferindo previsibilidade e segurança jurídica (art. 1.039 da Lei 13.105, de 16/3/2025, Código de Processo Civil).
63. Dada a autonomia das instâncias, caso não haja decisão judicial específica determinando a integração do abono de permanência à remuneração para todos os fins, devem os órgãos calcularem o adicional sobre a remuneração de férias desprezando eventuais abonos de permanência.
64. Isso porque o abono de permanência não é pago como contrapartida do trabalho prestado, mas como compensação pelo não usufruto do direito de se aposentar (art. 40, § 19, da Constituição). O trabalho é remunerado pelo subsídio pago igualmente a todos os que ocupem o mesmo cargo.
65. Por outro lado, os membros de poder convocados para atuar em instâncias superiores, de fato, devem receber a diferença de remuneração para o cargo correspondente ao que passa a exercer (e.g., art. 6ª da Resolução CNJ 72, de 31/3/2009).
66. Caso o membro de poder usufrua férias durante o período da convocação, convertendo ou não parte delas em abono pecuniário, as verbas sobre estas devem levar em conta toda a remuneração a que faz jus, ainda que superior ao subsídio correspondente ao de seu cargo.
67. De todo modo, tendo em conta que diversos órgãos, inclusive o Tribunal de Contas da União, adotam métodos de cálculo e formas de pagamento destoantes dos dispositivos normativos que regem o abono pecuniário de férias interpretados à luz das correspondentes disposições constitucionais, faz-se necessário reconhecer a boa-fé dos beneficiários dos pagamentos, dispensando-lhes de repor ao erário os valores recebidos além do devido pelo erro escusável da Administração, conforme Súmula TCU 249.
68. Já a indispensável uniformização dos entendimentos sobre a matéria aqui analisada pode ser alcançada mediante a expedição de determinação do TCU ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público para que estes órgãos expeçam orientações em suas

esferas de atuação para o correto cálculo do abono e adoção de forma de pagamento que evite a confusão entre verbas de diferentes naturezas.

69. Além disso, tendo em conta que o próprio TCU não se sujeita à orientação dos referidos conselhos, cabe à Corte orientar diretamente a adoção das medidas corretivas necessárias.

70. Por fim, haja vista não competir ao TCU se pronunciar sobre a correção do recolhimento de tributos, resta comunicar a situação encontrada à Receita Federal do Brasil para, caso entenda necessário, adote providências para corrigir eventual desajuste no tema.

71. Ante todo o exposto, conclui-se que os diferentes métodos de cálculo e formas de pagamento adotadas pelos diversos órgãos do MPU, pelo TCU e por Tribunais integrantes do Poder Judiciário da União devem ser uniformizados para impedir pagamentos além do devido, bem como mitigue os riscos de distorções nas bases de cálculo de tributos e de benefícios previdenciários, ou de a Administração ser demandada a pagar valores de verbas sobre férias calculadas a menor do que o devido.

72. Por conseguinte, propõe-se à Corte:

a) Com fundamento no art. 4º, I, da Resolução TCU 315/2020, determinar ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público que, no prazo de noventa dias, dentro de suas esferas de competência e em respeito às disposições constitucionais previstas nos artigos 5º, *caput*, 37, XIV, e 39, § 4º, expeçam orientações: *i*) para que os pagamentos do abono pecuniário de férias se restrinjam ao valor dos dias de remuneração convertidos em pecúnia, mantido o adicional de 1/3 sobre a remuneração da integralidade do período de férias em rubricas próprias de modo a evitar confusão de verbas de natureza remuneratória e indenizatória; *ii*) definindo as verbas que devem ser consideradas no cálculo do adicional sobre remuneração de férias, em especial, sem contabilizar abonos de permanência e considerando as diferenças de remuneração pagas aos membros de poder convocados para atuar em instância superior à de que é titular;

b) Reconhecer a boa-fé dos beneficiários dos pagamentos a mais do que o devido a título de abono pecuniário de férias e de adicional sobre a remuneração de férias, dispensando-lhes de repor ao erário esses valores em razão deles terem sido recebidos devido a erro escusável da Administração na interpretação da lei, conforme o Enunciado de Súmula TCU 249;

c) Comunicar a Receita Federal do Brasil que 31 órgãos (MPDFT, MPF, MPM, MPT, TCU, TRF1, TRF2, TRF3, TRF4, TRF5, TRF6, TRT10, TRT13, TRT15, TRT17, TRT18, TRT19, TRT21, TRT22, TRT23, TRT3, TRT5, TRT6, TRT7, TRT8, STM, TJDF, TRT12, TRT14, TRT2 e TRT24) realizaram pagamentos de abonos pecuniários de férias em 2023 em conjunto com o adicional de 1/3 sobre a remuneração de férias para que, caso entenda necessário, adote providências para verificar a correção do recolhimento dos tributos sobre a folha feita pelos referidos responsáveis tributários; e

d) Nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de, em respeito às disposições constitucionais previstas nos artigos 5º, *caput*, 37, XIV, e 39, § 4º, terem sido expedidas orientações à Secretaria-Geral de Administração do TCU semelhantes as constantes da alínea “a”.

IV. Falta de informações indispensáveis ao exame da regularidade das despesas com pessoal

73. Apesar das medidas adotadas pelo TCU e por órgãos da Administração Pública Federal desde o exercício de 2021, o [acompanhamento](#) realizado sobre as folhas de pagamento das organizações federais em 2023 ainda não contou com informações declaradas no eSocial.

74. Para se ter uma dimensão do volume de recursos sobre os quais o TCU não obteve subsídios necessários à realização de procedimentos de fiscalização adequados, apenas no âmbito do Poder Executivo Federal, a despesa com pessoal em doze meses alcançou a cifra de R\$ 248,2 bilhões, conforme o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) relativo ao 2º Quadrimestre de 2023.

75. De fato, ante a possibilidade de beneficiários das folhas das organizações federais acumularem vínculos públicos em outras esferas de governo, aspectos relevantes da regularidade das despesas

com pessoal e encargos sociais, tais como a licitude de acumulações e a observância do teto remuneratório por pensionistas, somente podem ser aferidos mediante acesso às informações das folhas de todos os entes governamentais.

76. Decerto, a realização de procedimentos de auditoria com dados das folhas das organizações pertencentes a outros entes, como realizado neste [acompanhamento](#), poderia ser dispensada, ou feita em menor extensão, caso houvesse mecanismos de controle idôneos estabelecidos.

77. O art. 12 da EC 103/2019, embora sem definir prazo, encarregou a União de instituir sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões dos diversos regimes de previdência, inclusive de militares e de benefícios assistenciais, em interação com outras bases de dados, ferramentas e plataformas, para o fortalecimento da gestão, governança e transparência.

78. Contudo, de acordo com informações prestadas pela [Secretaria do Regime Próprio e Complementar](#) e pela [Secretaria do Regime do Regime Geral de Previdência Social do Ministério da Previdência Social](#), órgão que coordena no atual governo o projeto do sistema integrado de dados, das atividades previstas nas oito etapas do plano de ação para a instituição do referido sistema, apenas três haviam sido concluídas.

79. As atividades previstas para serem concluídas em março, outubro e dezembro de 2023 foram reprogramadas para junho, outubro e dezembro de 2025 com a ressalva de tais previsões estarem sujeitas, dentre outros riscos, aos incidentes sobre desenvolvimentos na área de tecnologia.

80. Frise-se que a não conclusão de todas as ações previstas no plano de ação traz prejuízos não somente à necessária fiscalização do gasto público como também para a própria administração, que se vê desprovida de recurso tecnológico necessário para estabelecer controles internos idôneos à mitigação dos riscos inerentes à realização da despesa com pessoal e benefícios assistenciais.

81. Também é importante registrar que, no contexto do cumprimento de determinação expedida pelo TCU ao Ministério do Trabalho e Previdência para que este órgão avaliasse a forma mais adequada e adotasse providências para operacionalizar o acesso irrestrito da Corte às informações declaradas no eSocial (item 9.4 do Acórdão 2814/2021–TCU–Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti), a Receita Federal do Brasil (RFB) ofereceu ao TCU a possibilidade de serem disponibilizados dados por ela custodiados correspondentes aos requeridos e franqueou acesso a seu *data lake* à equipe desta fiscalização.

82. Para a demanda por dados mais recentes disponíveis de empregadores, de empregados e de rubricas de folhas de empresas pertencentes à União, a RFB disponibilizou dados existentes no ambiente “contagil_esocial” referentes a junho de 2021.

83. Ante a necessidade de se obter informações das folhas mais recentes, foi facultado à equipe de fiscalização acesso aos registros brutos do eSocial hospedados no ambiente “eSocial” do Receita Data, o que permitiu extrair informações declaradas no eSocial sobre a competência de mar/2022 que foram utilizadas para estudar a melhor estratégia de apropriação dos dados.

84. Nesse contexto, o TCU deliberou considerar que a determinação dirigida ao MTE perdera o objeto em razão de a alternativa disponibilizada pela RFB ter se revelado mais efetiva (item 9.2 do Acórdão 2551/2022-TCU-Plenário, da relatoria do Min. Vital do Rêgo).

85. Ocorre que, meses após a formalização da requisição dos dados por meio dessa alternativa ([Ofício 220/2022-TCU/Sefip](#), de 3/6/2022), ainda não se logrou [integrar](#) às bases de dados utilizadas pelo TCU para a fiscalização das folhas de pagamento das organizações federais nenhuma informação declarada no eSocial.

86. As dificuldades enfrentadas pela equipe de fiscalização em 2023 para captar informações declaradas no eSocial a partir do *data lake* da RFB consistiram, em suma a: falta de acesso a campos do tipo “*struct*”; grande necessidade de intervenção humana; instabilidade de sistema e erro na execução das consultas; obtenção dos arquivos extraídos; não funcionamento de tokens de acesso; e identificação das versões das tabelas.

87. Como destacado no [Ofício 689/2023-TCU/AudPessoal](#), de 9/10/2023, expediente pelo qual a RFB é informada das dificuldades operacionais enfrentadas pelo TCU em obter os dados do

eSocial, aspectos do ambiente seguro e controlado disponibilizado dificultaram o processo de internalização da base em exame.

88. Por meio da Nota Dicap/Cogef/Cofis 98/2023 (peça 333), de 27/10/2023, a RFB reconheceu que a utilização de campos do tipo “*struct*” para o manuseio de dados do eSocial traz limitações, inclusive às suas próprias atividades.

89. Em razão disso, a RFB estaria envidando esforços com vistas ao processamento das informações do modelo simplificado do eSocial até a versão 1.2 de forma a disponibilizar os dados em tabelas planificadas com os dados das versões anteriores sem campos no formato “*struct*” a serem utilizadas por meio da plataforma “*Impala-Hue*” e da ferramenta de uso interno “*Contágil*”.

90. De acordo com o documento em tela, ao final desta iniciativa, previsto para ocorrer a partir de jan/2024, os dados do eSocial poderão ser acessados de maneira mais simples e efetiva.

91. Na oportunidade, registrou-se que o eSocial não é um projeto concluído, bem como que foram disponibilizados ao TCU os mesmos dados, formatos e mecanismos com que a RFB conta.

92. Por fim, a despeito das perspectivas de evolução nas ferramentas tecnológicas, a Nota Dicap/Cogef/Cofis 98/2023 ressaltou que o envio de informações extraídas do eSocial deve observar o disposto no art. 198 do CTN, o Decreto 10.209, de 22/1/2020, a Portaria RFB 4, de 22/1/2021 e o Convênio 1743, celebrado entre TCU e RFB em 23/11/2020.

93. Vale ainda acrescentar que, instado a se pronunciar sobre a possibilidade de disponibilizar ao TCU registros declarados no eSocial como medida paliativa até que o sistema integrado entre em operação, o [MPS](#) afirmou entender que a Corte já teria tais informações por meio da solução de acesso aos dados brutos do eSocial oferecida pela RFB.

94. A par disso, ao se pronunciar sobre a situação apurada, o Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público, por meio do [Despacho SEI 39189656](#), de 19/12/2023, informou ter iniciativas junto à Dataprev para obter informações do eSocial para subsidiar sua atividade fiscalizatória, conforme Quadro 6.

Quadro 6 – Iniciativas para utilizar informações do eSocial

Demanda	Descrição	Situação
DM.097519	"Modelagem da base de dados dos segurados e beneficiários do RPPS com informações do eSocial" que possibilitará a visualizar informações de servidores filiados a RPPS dos Estados e Municípios.	Desenvolvimento e início da homologação
DM.097520	Evolução do 'extrato CNIS' com os dados de segurados dos RPPS com a construção de regras para vínculos, remunerações, benefícios e demais informações, bem como a criação de novos indicadores RPPS.	Em elaboração
DM.101270	Alimentação da base de dados do CNISPF os dados cadastrais referentes aos servidores, aposentados e pensionistas, incluindo as informações dos dependentes, que serão recepcionados pelo eSocial.	Em análise

95. Em que pese não tenha havido negativa formal de acesso às informações das folhas de pagamento das organizações públicas declaradas no eSocial, as medidas adotadas até o momento pelos órgãos do governo federal demandados não permitiram ao TCU internalizar as informações contidas nos registros do referido sistema necessárias à verificação de diversos tipos de possíveis irregularidades na gestão de elevado montante de despesas (§ 74).

96. Por seu turno, a mora da União em instituir o sistema integrado de dados reclamado pelo art. 12 da EC 103/2019 (§ 78) impossibilita o Governo Federal de estabelecer mecanismos de controle

eficazes para mitigar os riscos de irregularidades em folha cuja avaliação, por via indireta, permitiria apreciar adequadamente a execução das despesas com pessoal e encargos.

97. Essas situações em conjunto impossibilitam a obtenção de evidência de auditoria suficiente e apropriada para formar opinião sobre a regularidade das despesas realizadas em cada período de gestão com as folhas das organizações públicas federais (art. 18 da Lei 8.443/1992).

98. Decerto, ante a falta de informações sobre beneficiários das folhas de pagamento de 522 conselhos profissionais e dezessete estatais pertencentes à União, a FCP utilizou os dados do Relatório Anual de Informações Sociais (Rais) relativo ao exercício de 2021 para verificar a ocorrência de possíveis irregularidades nas despesas de pessoal dessas organizações em 2023.

99. Isso porque a Rais 2022 já não contemplou todos os grupos de empregadores.

100. Por seu turno, a falta de informações detalhadas das remunerações pagas também impediu que fossem verificados aspectos relevantes da regularidade das despesas nessas organizações acompanhadas com base na Rais, como a observância do teto (art. 37, XI, da Constituição).

101. Outra limitação diz respeito ao fato de a FCP não ter obtido informações das folhas pagas por organizações integrantes de todos os demais entes federativos apesar de todo o esforço empreendido pelo TCU junto a outros 26 tribunais de contas (vide informe à peça 339).

102. Conforme apuração realizada em 3/11/2023, não foi possível contar com nenhum dado das folhas de pagamento das organizações públicas sediadas em quatorze estados da federação, quais sejam: Acre, Bahia, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Piauí, Rio de Janeiro, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins.

103. Por conseguinte, não foi satisfatório o exame em 2023 da regularidade de acumulações de remunerações e de benefícios, bem como da observância do teto, relativo a beneficiários das folhas de organizações federais que mantêm vínculos públicos nos entes dos quais não se obteve dados.

104. Neste cenário de verificações parciais, a evidência de auditoria obtida não é suficiente e apropriada para se emitir opinião sobre a gestão das folhas, inclusive benefícios pagos pelo RPPS da União e pelo Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA) em 2023.

105. Ressalta-se que a apuração feita pelas organizações federais sobre as ocorrências detectadas nos diversos ciclos deste acompanhamento, com base em cruzamentos de dados que não contemplaram parcela expressiva do universo de situações a serem consideradas na verificação de aspectos relevantes, como teto e licitude de acumulações, não demonstra a regularidade de toda a despesa com pessoal e encargos, mas apenas que situações pontuais encontradas nas bases disponíveis foram investigadas.

106. Nesse contexto em que o sistema integrado de dados ainda não foi implantado (§ 78), a não adoção de medidas efetivas para disponibilizar ao TCU informações declaradas por organizações públicas no eSocial, se não corrigida oportunamente, poderá constituir falha no dever dos gestores federais de prestarem contas (Constituição Federal, Art. 70, Parágrafo Único).

107. Isso porque o cumprimento dessa obrigação exige a efetiva demonstração de que a execução das despesas observou as normas de regência em todos os seus aspectos relevantes.

108. Decerto, a integração das informações declaradas no eSocial às bases disponíveis para verificar a correção das despesas com pessoal e encargos permitiria obter evidência suficiente de que, em cada período de gestão, apenas ocorreram as irregularidades verificadas, suprindo assim relevante lacuna de informação sobre a gestão das folhas das organizações integrantes da Administração Pública Federal até que o sistema integrado de dados seja devidamente implantado pela União.

109. Para evitar que tais fatos comprometam a apreciação da prestação de Contas do Governo Federal relativa a 2023 e aos próximos exercícios cumpre, nos termos do art. 9º, II, da Resolução TCU 315/2020, dar ciência da falha ao Ministério da Previdência Social, haja vista que

órgão integrante de sua estrutura é responsável promover, estruturar e acompanhar o desenvolvimento do sistema integrado de dados de que trata o art. 12 da EC 103/2019, e à Casa Civil da Presidência da República, ante sua competência para assistir diretamente o Presidente da República no que tange à coordenação e ao acompanhamento das atividades dos ministérios.

110. Por seu turno, a insistência dos órgãos demandados em exigir a adoção de cautelas necessárias ao manejo de informações protegidas por sigilo fiscal para o recebimento dos registros declarados no eSocial por organizações públicas (§ 92) tem dificultado a obtenção da base (§§ 86 e 87), razão pela qual precisa ser devidamente considerada na apreciação a ser feita pela Corte.

111. Como já assentado pelo TCU (9.1 do Acórdão 1015/2022–TCU–Plenário) e pelo STF (Tema de Repercussão Geral 483, ARE 652.777), tais informações, ao menos no que tange às despesas custeadas com recursos públicos, não se sujeitam ao sigilo fiscal.

112. Mesmo informações declaradas no eSocial pelas estatais não dependentes e empresas privadas podem ser compartilhadas sem se submeter às exigências de sigilo fiscal quando suprimidos os registros que tratam da situação econômica ou financeira dos contribuintes (art. 198 do CTN).

113. O fato de as declarações feitas no eSocial serem captadas pela RFB no exercício de sua função de fiscalização, por si só, não as torna integralmente protegidas por sigilo fiscal, sendo indispensável verificar a natureza das informações requeridas pelo TCU para viabilizar a fiscalização das folhas de pagamento das organizações federais.

114. Decerto, dados meramente cadastrais, como vínculos de emprego mantidos, não são resguardados por sigilo fiscal porque não informam a situação econômica ou financeira dos contribuintes (IN SRF 19/1998, art. 2º, § 1º).

115. Além disso, veja-se que o vínculo de emprego é costumeiramente fornecido pelas pessoas em sua vida social, negocial e cotidiana, de sorte que, por serem fornecidos espontânea e usualmente, não integram a esfera da intimidade ou da vida privada porque dotado de certo grau de publicidade inerente ao seu uso na sociedade.

116. Assim sendo, visando mitigar o risco de as exigências necessárias à manipulação de informações sujeitas ao sigilo fiscal dificultarem a internalização dos registros feitos pelos empregadores públicos no eSocial às bases de dados utilizadas pelo TCU para a fiscalização das folhas de pagamento, cabe propor à Corte determinar à Secretaria do Regime Geral do Ministério de Previdência Social (SRG/MPS), na condição de órgão responsável por promover, estruturar e acompanhar o desenvolvimento do sistema integrado de dados de que trata o art. 12 da EC 103/2019 (art. 13, IX, do Anexo ao Decreto 11.356/2023), valendo-se dos recursos tecnológicos existentes na Secretaria da Receita Federal do Brasil, no Ministério do Trabalho e Emprego, ou em outras organizações integrantes da Administração Pública Federal, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de noventa dias, passe a disponibilizar ao TCU em intervalos mensais, livres das exigências demandadas para dados sujeitos a sigilo fiscal e conforme *layouts* requeridos pela Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal/SecexEstado/TCU):

a) registros das declarações feitas no Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial) até o mês imediatamente anterior ao da extração por órgãos da Administração Direta, autarquias, fundações e estatais dependentes de recursos públicos para o custeio das despesas com suas folhas de pagamentos de todas as esferas de governo sobre vínculos, remunerações e proventos mensalmente pagos por essas organizações;

b) registros das declarações feitas no eSocial até o mês imediatamente anterior ao da extração por estatais não dependentes de todas as esferas de governo e por empresas privadas sobre vínculos e demais dados cadastrais dos empregados mantidos por essas organizações.

117. Em face da situação encontrada, também propõe-se dar ciência ao Ministério da Previdência Social e à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 9º, II, da Resolução TCU 315/2020, de que o fato de a União ainda não ter instituído o sistema integrado de dados previsto no art. 12 da EC 103/2019, tampouco terem os órgãos integrantes do Governo

Federal adotado medidas efetivas para disponibilizar informações que coletam sobre as folhas das organizações públicas por meio do eSocial, necessárias à realização de testes capazes de demonstrar que as despesas com pessoal e encargos da União observam, exceto ocorrências detectadas, todos os aspectos relevantes da legislação, prejudica a avaliação sobre a regularidade da gestão das folhas de pagamento das organizações federais, inclusive benefícios pagos pelo RPPS da União e pelo Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA), constituindo potencial falha no dever de prestar contas previsto na Constituição Federal, Art. 70, Parágrafo Único.

V. Irregularidades em folha que envolvem mais de um vínculo público ocorrem em patamar elevado em 2023 apesar do permanente acompanhamento do TCU

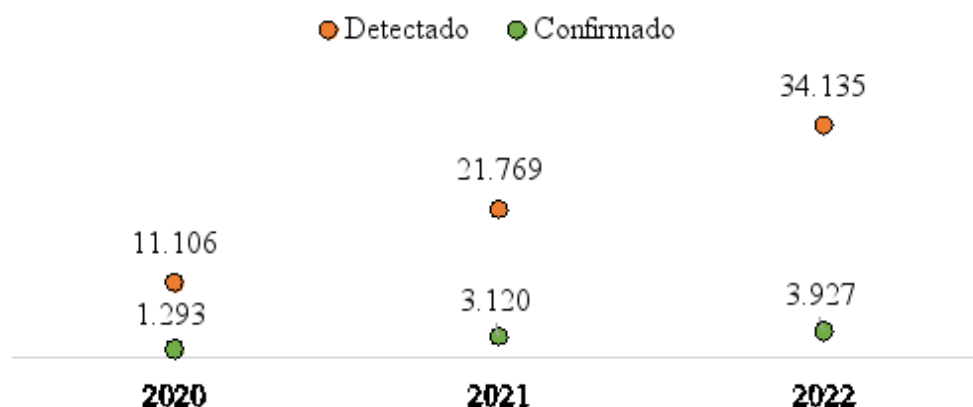
118. O número de irregularidades e de indícios detectados nas folhas de beneficiários que possuem outros vínculos se mantém elevado a despeito das medidas adotadas pelas organizações acompanhadas em resposta às ocorrências notificadas nesta e em edições anteriores da Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento, conforme Tabela 3 e Gráfico 3.

Tabela 3 – Indícios detectados e confirmados de acumulações ilícitas

Tipologia de acumulação ilícita	Indícios detectados				Indícios confirmados			
	2020	2021	2022	Total	2020	2021	2022	Total
Acumulação irregular de cargos	9.449	9.526	23.000	41.975	820	1.222	718	2.760
Acumulação ilegal de pensão militar com mais de um benefício ou vencimento	13	1.357	8.513	9.883	8	79	2.780	2.867
Inobservância do teto constitucional para pensionistas que possuem outro vínculo público	0	9.184	1.143	10.327	0	1.312	116	1.428
Auxílio alimentação pago em duplicidade	713	427	313	1.453	347	287	174	808
Dedicação exclusiva desrespeitada	355	479	423	1.257	21	37	11	69
Pensionista enquadrada como filha maior solteira ocupando cargo público	281	260	412	953	43	46	27	116
Auxílio creche pago em duplicidade	73	139	126	338	42	106	86	234
Aposentadoria por invalidez para beneficiário em condição de retornar à atividade	30	128	166	324	0	6	13	19
Servidores cedidos/requisitados recebendo acima do teto	177	126	6	309	12	6	0	18
Auxílio invalidez para beneficiário em atividade em outro vínculo	15	143	33	191	0	19	2	21
Total	11.106	21.769	34.135	67.010	1.293	3.120	3.927	8.340

Fonte: Elaboração própria com informações extraídas do Módulo Indícios do e-Pessoal em 29/9/2023

Gráfico 3 – Evolução das ocorrências de acumulações ilícitas de 2020 a 2022



Fonte: Diretoria de Auditoria de Pessoal (Diaup/AudPessoal - TCU), dados de 29/09/2023

119. A evolução mais acentuada do número de indícios detectados em relação aos casos apurados e confirmados se deve, dentre outros fatores: *i*) à falta de capacidade das organizações responsáveis de verificar tempestivamente todas as ocorrências notificadas; *ii*) ao fato de o desfecho de muitas irregularidades aguardar a conclusão de processos de onde se colherá pronunciamento do TCU sobre questões de direito determinantes para a solução das situações; bem como *iii*) em razão de parcela dos indícios não se confirmarem irregularidades efetivas em folha após apurados.

120. De todo modo, a persistência dessas ocorrências na dimensão observada, por si só, indica que as medidas preventivas e repressivas adotadas pelas organizações federais para coibir irregularidades típicas de acúmulo de vínculos não estão sendo eficazes.

121. Mesmo considerando apenas as ocorrências detectadas nas folhas de pagamento processadas pelas organizações federais fiscalizadas de janeiro a outubro de 2023, intervalo compreendido no período objeto de acompanhamento nesta edição da FCP, foram detectados 16.905 indícios de irregularidades relacionadas a acumulações ilícitas, dos quais, de acordo com respostas apresentadas para as ocorrências, 1.093 se confirmaram efetivas irregularidades.

122. Este resultado poderia ser ainda maior dado o número indeterminado de ocorrências que não foram detectadas devido à falta de acesso a informações das folhas de grande parte das organizações públicas de outros entes, conforme abordado em seção específica deste relatório, bem como o fato dos exames não contemplarem certos tipos de irregularidades relacionadas a acumulações ilícitas, tal como a aplicação de redutores aquém do valor devido sobre benefícios acumulados com pensões por morte de companheiros ou cônjuges (EC 103/2019, art. 24).

123. De fato, as irregularidades relacionadas a acumulações ilícitas verificadas em 2023 contemplaram situações avaliadas à luz dos fundamentos normativos descritos no Quadro 7.

Quadro 7 – Tipos de irregularidades de acumulação verificados em 2023 e seus fundamentos

Tipologia	Fundamentos normativos (critérios)
Acumulação irregular de cargos	Constituição, art. 37, XVI, XVII e § 10; art. 38; art. 42, § 3º; art. 95, Parágrafo Único, I; art. 128, § 5º, II e art. 142, § 3º, II; EC 20/1998, art. 11; Lei 8.112/1990, art. 93 e art. 117, Parágrafo Único.
Acumulação ilegal de pensão militar com mais de um benefício ou vencimento	Art. 29 da Lei 3.765/1960.
Acumulação irregular de duas pensões militares	Art. 29 da Lei 3.765/1960.
Aposentadoria por invalidez para beneficiário em condição de retornar	Constituição Federal, art. 37, § 13, em redação dada pela EC 103/2019, que estabelece regras para a readaptação

à atividade	funcional.
Auxílio alimentação pago em duplicidade	Lei 8.460/1992, art. 22, § 2º; Decreto 3.887/2001, art. 3º, Parágrafo Único.
Auxílio creche pago em duplicidade	Decreto 977/1993, art. 5º.
Auxílio invalidez para beneficiário em atividade em outro vínculo	Constituição Federal, art. 37, § 13, em redação dada pela EC 103/2019, que estabelece regras para a readaptação funcional.
Dedicação exclusiva desrespeitada	Lei 12.772/2012, art. 20 a 21; Anexo do Decreto 94.664 /87, arts. 14 e 15; Decreto 8.239/2014.
Inobservância do teto constitucional para pensionistas que possuem outro vínculo público	Recurso Extraordinário (RE) 602.584/DF acerca da aplicação do que preconiza o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal de 1988.
Pensionista enquadrada como filha maior solteira ocupando cargo público	Art. 5º, Parágrafo Único, da Lei 3.373, de 12/3/1958.
Requisitados recebendo acima do teto	Constituição, art. 37, XI.

124. A incidência destas irregularidades seria reduzida caso as organizações públicas tivessem acesso às informações de outros vínculos mantidos pelos beneficiários das folhas de pagamento, tal como previsto para ser proporcionado pelo sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões dos diversos regimes de previdência, inclusive de militares, a ser instituído pela União nos termos do art. 12 da EC 103/2019.

125. Contudo, ressalvando a ocorrência de riscos inerentes, o Ministério da Previdência Social (MPS) estima que o sistema integrado de dados reclamado pelo art. 12 da EC 103/2019 deve entrar em operação ao final de 2025 ([Nota Técnica SEI 96/2023/MPS, de 6/10/2023](#)).

126. Neste cenário, as acumulações ilícitas somente podem ser combatidas por controles internos estabelecidos em cada organização pública para mitigar o risco de irregularidades ocorrerem em decorrência do fato de beneficiários de suas folhas manterem mais de um vínculo público e não comunicarem, ou não atualizarem, suas informações.

127. Decerto, conforme [informações](#) obtidas de representantes de diversos segmentos da Administração Pública Federal, a generalidade das organizações federais exige dos beneficiários das folhas declarações de (não) acumulação de cargos, empregos e funções públicas por ocasião de seus ingressos.

128. Não obstante, em muitos casos, outras informações relevantes para mitigar o risco de ocorrerem irregularidades típicas da acumulação de vínculos públicos não integram o conteúdo destas declarações.

129. Do [exame](#) das declarações e dos formulários adotados por organizações federais verificou-se, em maior ou menor extensão, falta de questionamentos sobre o recebimento de: *i*) proventos de aposentadoria/reforma; *ii*) pensões; e *iii*) auxílio-alimentação quando acumulado vínculo ativo.

130. Outra falha constatada em parte dos documentos avaliados foi a falta da colheita do compromisso de o declarante reportar alterações na situação informada.

131. Tais deficiências foram verificadas nos diversos segmentos fiscalizados, conforme destacado no Quadro 8.

Quadro 8 – Falhas nos modelos de declaração de acumulação utilizados em organização federais

Falta de pronunciamento sobre	Organizações
Recebimento de proventos de	Comaer (Peça 69 , p. 75 e 495); Comando do Exército

aposentadoria/reforma	(Peça 202); Into (Peça 237 , p. 19).
Recebimento de pensões	Comaer (Peça 69 , p. 75, 495, 501 e 504); Comando do Exército (Peça 202); Comar (Peça 94 , p. 96); Infraero (Peça 154 , p. 34-35); MS (Peça 237 , p. 11-14); Into (Peça 237 , p. 19).
Recebimento de auxílio-alimentação quando acumulado vínculo ativo	Todas
Compromisso de o declarante reportar alterações na situação informada	Comaer (Peça 69 , p. 501, 504); Comar (Peça 88 , p. 91); Infraero (Peça 154 , p. 34-35); Into (Peça 237 , p. 19).

132. Diante das vedações legais e normativas sobre a acumulação de benefícios previdenciários e da necessidade de os proventos de pensões serem somados a remunerações ou proventos de aposentadorias/reformas acaso percebidos (Quadro 1), o fato de declarações sobre acumulações não contemplarem todos os cenários priva as organizações responsáveis pela gestão das folhas de informações essenciais à adoção de medidas para corrigir as situações.

133. De modo semelhante, à míngua de questionamento sobre o recebimento de auxílio alimentação em outra fonte pública, as organizações não têm conhecimento de acumulações e não podem adotar medidas para observância da previsão legal e regulamentar de se conceder um único auxílio dessa natureza aos que acumulam cargos públicos.

134. Por fim, pouco adianta colher todas essas informações no momento do ingresso e das concessões das aposentadorias/reformas e das pensões sem o compromisso de o declarante atualizar as informações prestadas logo que estas sofram qualquer modificação, como observado em documentos adotados por diversas organizações.

135. Além disso, malgrado seja praxe exigir declaração sobre outros vínculos mantidos pelos beneficiários nos processos de concessão de aposentadoria/reforma e de pensões, nem sempre essas informações são revalidadas por ocasião dos recadastramentos anuais.

136. É o que se observa, por exemplo, no Comando da Aeronáutica e órgãos da justiça trabalhista, que, de acordo com o [apurado](#), colhem declarações dos interessados sobre outros vínculos públicos por ocasião das concessões de aposentadorias/reformas ou de pensões, mas não revalidam tais informações por ocasião dos recadastramentos anuais realizados para fins de prova de vida.

137. Por outro lado, a falta de sanções aos beneficiários das folhas das organizações públicas federais que prestam declarações falsas ou deixam de atualizar informações enfraquece os mecanismos de controles internos desenhados para coibir a ocorrência de acumulações ilícitas e desatualizações cadastrais.

138. Vale destacar o fato de a maioria das organizações federais ouvidas [reportarem](#) não ter aplicado qualquer sanção por esses fatos, nem mesmo quando os beneficiários se encontram obrigados por regulamentações internas ou assumem esse compromisso em declarações por eles firmadas.

139. Uma das causas dessa falta de medidas correccionais é a interpretação conferida à opção pelo servidor ou aposentado nos procedimentos sumários para a apuração de acumulações ilícitas no sentido de que a medida isenta o investigado de qualquer sanção em razão de a lei estabelecer a boa-fé do investigado nestes casos (art. 133, § 5º da Lei 8.112/1990).

140. Contudo, sob pena de tornar inúteis declarações apresentadas pelo investigado, o referido dispositivo não pode isentar de pena infrações administrativas diversas da acumulação ilícita, tais como o fato de o declarante ter sido desleal com a instituição de vinculação e não ter observado normas legais e regulamentares (arts. 116, II e III, e 129 da Lei 8.112/1990).

141. Refletindo a baixa penalização por essas infrações, de acordo com informações prestadas pelas organizações diligenciadas, sanções dessa ordem apenas foram cominadas a um beneficiário.

142. Assim, sendo possível ao declarante omitir informações sem sofrer qualquer responsabilização caso a sua situação ilícita seja detectada, não há incentivo à cooperação necessária à mitigação do risco de acumulações ilícitas.
143. Outro fator que eleva o risco de acumulações em folhas de mais de uma organização pública não ser comunicada pelos beneficiários é o [entendimento](#) de que a cominação de penas aos que não atualizam seus cadastros depende da negativa em corrigir seus dados após terem sido formalmente instados a tanto.
144. Essa postura, além de tornar ineficazes normas internas que impõem o dever de o beneficiário das folhas de pagamento atualizar seus registros cadastrais, em muitos casos, inutiliza as próprias declarações firmadas pelos interessados em que há o compromisso formal de reportar alterações nas situações informadas.
145. No cenário atual, de baixo risco de ser responsabilizado, o beneficiário da folha que possua acumulação ilícita pode sonegar essa informação quando instado a declará-la na expectativa de que, caso sua situação chegue ao conhecimento das organizações de vinculação, terá apenas de fazer a opção do vínculo que deseja manter, sem nenhuma outra consequência.
146. Algo ainda mais grave: nos casos em que o beneficiário da folha emite declaração falsa, omitindo informações sobre outros vínculos públicos com o fim de alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante, a renúncia a algum(ns) do(s) vínculo(s) não deve isentá-lo de sanções penais decorrentes da falsidade ideológica.
147. Apesar disso, nenhuma das organizações federais diligenciadas [reportou](#) ter encaminhado ao Ministério Público apurações que tenham verificado omissões nas declarações prestadas, ou que tenham expedido orientações nesse sentido.
148. Ante a gravidade dos fatos, tipificados como crime, as ocorrências de declarações falsas constituem infrações administrativas que não deveriam ser objeto de termos de ajustamento de condutas (TAC's) em face da necessidade de coibir o comportamento doloso dos responsáveis em todas as esferas.
149. A despeito disso, como regulamentado pela Corregedoria-Geral da União na Instrução Normativa 17, de 20/12/2019, desde que o investigado não tenha registro de penalidade disciplinar ou firmado TAC nos últimos dois anos, nada impede que o emissor de uma declaração falsa sobre vínculos mantidos celebre TAC caso ressarça eventual dano causado.
150. De modo semelhante, outras normas que facultam a celebração de TAC para infrações semelhantes são a Portaria [CNJ 149/2020](#) e a [Norma Operacional de Controle Disciplinar da Ebserh](#).
151. De fato, dentre as respostas apresentadas pelas organizações diligenciadas, reportaram ter celebrado TAC's para a resolução de situações que envolviam acumulações ilícitas: o MS (22 ocorrências) e a [Ufes](#) (1 ocorrência).
152. O conjunto de situações constatadas, malgrado tenha sido captado de informações prestadas por apenas dezenove das organizações fiscalizadas, indica a necessidade de serem adotadas medidas para aperfeiçoar os controles internos estabelecidos sobre ilicitudes nas folhas de pagamento relacionadas à acumulação de vínculos públicos.
153. Neste contexto, ante a inexistência de outra fonte disponível às organizações capaz de suprir a necessidade de informações sobre outros vínculos públicos mantidos por agentes públicos, aposentados/reformados e pensionistas, é indispensável induzir as organizações federais a qualificarem seus instrumentos de coleta e a coibir eventual comportamento desleal mediante o sancionamento na esfera administrativa dos beneficiários das folhas de pagamento que soneguem informações, sem perder de vista a necessária comunicação dos fatos ao Ministério Público para fins de possível apuração penal quando firmadas declarações falsas.
154. Tais medidas podem ser encampadas pelos órgãos superiores da Administração Pública Federal com poder regulamentar e de supervisão em seus segmentos de atuação, como: CNJ, CNMP, Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços

Públicos (SGP/MGI), Secretaria de Coordenação e Governança de Empresas Estatais do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Sest/MGI), Controladoria-Geral da União e Ministério da Defesa.

155. Nesse sentido, vale ressaltar que órgão do Ministério da Defesa detém competência para propor política de pessoal civil, militar e pensionistas, e políticas, estratégias e diretrizes setoriais de pessoal civil, militar e pensionistas, em seus aspectos comuns a mais de uma Força, e acompanhar a sua execução (art. 48, I, do Anexo I do Decreto 11.337, de 1º/1/2023).

156. Também à Sest/MGI foi conferida competência para propor e estabelecer diretrizes e parâmetros de atuação sobre políticas de gestão de pessoas, de governança e de orçamento (art. 36, III, do Anexo I do Decreto 11.437, de 17/3/2023).

157. Assim, malgrado este órgão tenha [ressaltado](#) não deter competência sobre a administração das estatais, inclusive quanto aos controles estabelecidos sobre vínculos acumulados por seus empregados, é certo que a Sest/MGI pode e deve definir diretrizes e parâmetros mínimos de atuação, especialmente no que tange à observância de disposições constitucionais relacionadas à acumulação de cargos, empregos e funções e do teto remuneratório no caso das estatais dependentes.

158. Diante do todo o exposto, convém propor ao TCU expedir recomendação, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020:

158.1. ao CNJ, ao CNMP, à Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGP/MGI), à Secretaria de Coordenação e Governança de Empresas Estatais do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Sest/MGI) e ao Ministério da Defesa, tendo em conta as disposições contidas na Constituição, art. 37, XI e § 10; Lei 3.765/60, art. 29; EC 103/2019, art. 24; Lei 8.460/1992, art. 22, § 2º; Decreto 3.887/2001, art. 3º, Parágrafo Único, que avaliem a conveniência e a oportunidade de, dentro de suas esferas de competência, expedir normas ou orientações às organizações federais sob seus poderes de supervisão e de orientação no sentido de:

- a) padronizar as declarações de (não) acumulações de outros vínculos públicos exigidas dos beneficiários de suas folhas de pagamento tanto por ocasião do ingresso quanto nos processos de concessões de aposentadorias/reformas e de pensões, de modo que estes documentos contemplem, além de manifestação sobre eventual acúmulo de cargo, emprego ou função pública: *i*) recebimento de proventos de aposentadoria/reforma; *ii*) recebimento de pensões (detalhando tipo, regime, data da instituição, valores mensais); *iii*) recebimento de auxílio-alimentação quando acumulado vínculo ativo; e *iv*) compromisso de o declarante reportar alterações na situação informada;
- b) estabelecer processo de revalidação do conteúdo das declarações de (não) acumulação de vínculos públicos sempre que o beneficiário da folha (ativo, aposentado ou pensionista) promover qualquer ação de recadastramento, inclusive as relacionadas à prova de vida de aposentados e pensionistas;
- c) cominar sanções administrativas aos beneficiários de suas folhas de pagamento que deixem de reportar outros vínculos acumulados ou de atualizar tempestivamente as informações dos vínculos declarados, mesmo quando o interessado renuncie a vínculo ilícitamente acumulado, haja vista que a regularização da situação não isenta de pena infrações administrativas diversas da acumulação ilícita, tais como o fato de o declarante ter sido desleal e não ter observado as normas legais e regulamentares;
- d) diante da gravidade dos fatos e da necessidade de coibir a prática, dispor em norma que investigado por acumulação ilícita de cargos, benefícios ou auxílios não pode ter sua situação resolvida por meio da celebração de Termos de Ajustamento de Condutas (TAC's) sempre que a apuração evidenciar ter o interessado firmado declaração falsa sobre os vínculos por ele mantidos;
- e) a opção por um dos vínculos nos termos do Art. 133, § 5º, da Lei 8.112/1990 e normas congêneres resolve a infração da acumulação ilícita, mas não o fato de o declarante ter sido desleal com a instituição de vinculação e não ter observado normas legais e regulamentares (Arts. 116, II e III, e 129 da Lei 8.112/1990 e normas congêneres);
- e) diante da gravidade dos fatos e da necessidade de coibir a prática, orientar o dever legal de

comunicar ao Ministério Público competente para fins de investigação penal os procedimentos de apuração que concluírem que beneficiários das folhas de pagamento deixaram de reportar outros vínculos acumulados em declarações por eles firmadas, mesmo quando houver renúncia a vínculo ilicitamente acumulado e reposição ao erário de eventual dano causado;

158.2. à Corregedoria-Geral da União, as medidas previstas na alínea “d” do item anterior.

159. Por fim, dada a importância que a implementação das medidas sugeridas assume para tornar mais eficazes os mecanismos de controle estabelecidos nas organizações federais para coibir o risco de acumulações ilícitas em folhas de pagamento, conforme exigido pela Resolução TCU 315/2020, art. 17, § 2º, cumpre assentar que tais recomendações devem ser objeto de monitoramento nos futuros ciclos da Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento.

VI. Conclusão

160. A despeito de os procedimentos para dar resposta às [Questões de Auditoria](#) 1, 3 e 4 permanecerem em fase de execução até o fim deste acompanhamento, previsto para março de 2024, as apurações já realizadas permitiram verificar:

a) Questão 1 – *Falta de informações indispensáveis ao exame da regularidade das despesas com pessoal* (Seção IV);

b) Questão 2 – *irregularidades em folha que envolvem mais de um vínculo público ocorrerem em patamar elevado em 2023 apesar do permanente acompanhamento do TCU* (Seção V);

c) Questão 3 - *Dupla incidência do adicional sobre a remuneração de dias de férias convertidos em abono pecuniário eleva indevidamente pagamentos em 1/9 do subsídio dos beneficiários* (Seção III).

161. Espera-se que a adoção das medidas propostas induza: (i) correções nos métodos de cálculo e nas formas de pagamento dos abonos pecuniários de férias capazes de fazer cessar pagamentos indevidos estimados em R\$ 52,25 milhões ao ano; (ii) a disponibilização ao TCU de registros das informações das folhas de pagamento das organizações públicas declaradas no eSocial no período recente, livre de qualquer sigilo; e, (iii) a redução do número de casos de acumulações ilícitas verificadas nas folhas das organizações públicas federais mediante melhorias nos controles internos estabelecidos para coibir tais ocorrências.

VII. Propostas de encaminhamento

162. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

162.1. com fundamento no art. 41, § 2º, da Lei 8.443, de 16/7/1992, determinar:

162.1.1. Ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público que, no prazo de noventa dias, dentro de suas esferas de competência e em respeito às disposições constitucionais previstas nos artigos 5º, *caput*, 37, XIV, e 39, § 4º, expeçam orientações: i) para que os pagamentos do abono pecuniário de férias se restrinjam ao valor dos dias de remuneração convertidos em pecúnia, mantido o adicional de 1/3 sobre a remuneração da integralidade do período de férias em rubricas próprias de modo a evitar confusão de verbas de natureza remuneratória e indenizatória; ii) definindo as verbas que devem ser consideradas no cálculo do adicional sobre remuneração de férias, em especial, sem contabilizar abonos de permanência e considerando as diferenças de remuneração pagas aos membros de poder convocados para atuar em instância superior à de que é titular (§ 72);

162.1.2. à Secretaria do Regime Geral do Ministério de Previdência Social (SRG/MPS), na condição de órgão responsável por promover, estruturar e acompanhar o desenvolvimento do sistema integrado de dados de que trata o art. 12 da EC 103/2019 (art. 13, IX, do Anexo ao Decreto 11.356/2023), valendo-se dos recursos tecnológicos existentes na Secretaria da Receita Federal do Brasil, no Ministério do Trabalho e Emprego, ou em outras organizações integrantes da Administração Pública Federal, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de noventa dias, passe a disponibilizar ao TCU em intervalos mensais, livres das exigências demandadas para dados sujeitos a sigilo fiscal e conforme *layouts* requeridos pela Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal/SecexEstado/TCU) (§ 116):

- a) registros das declarações feitas no Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial) até o mês imediatamente anterior ao da extração por órgãos da Administração Direta, autarquias, fundações e estatais dependentes de recursos públicos para o custeio das despesas com suas folhas de pagamentos de todas as esferas de governo sobre vínculos, remunerações e proventos mensalmente pagos por essas organizações;
- b) registros das declarações feitas no eSocial até o mês imediatamente anterior ao da extração por estatais não dependentes de todas as esferas de governo e por empresas privadas sobre vínculos e demais dados cadastrais dos empregados mantidos por essas organizações;

162.2. com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, recomendar (§ 158):

162.2.1. ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), à Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGP/MGI), à Secretaria de Coordenação e Governança de Empresas Estatais do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Sest/MGI) e ao Ministério da Defesa, tendo em conta as disposições contidas na Constituição, art. 37, XI e § 10; Lei 3.765/60, art. 29; EC 103/2019, art. 24; Lei 8.460/1992, art. 22, § 2º; Decreto 3.887/2001, art. 3º, Parágrafo Único, que avaliem a conveniência e a oportunidade de, dentro de suas esferas de competência, expedir normas ou orientações às organizações federais sob seus poderes de supervisão e de orientação no sentido de:

- a) padronizar as declarações de (não) acumulações de outros vínculos públicos exigidas dos beneficiários de suas folhas de pagamento tanto por ocasião do ingresso quanto nos processos de concessões de aposentadorias/reformas e de pensões, de modo que estes documentos contemplem, além de manifestação sobre eventual acúmulo de cargo, emprego ou função pública: *i*) recebimento de proventos de aposentadoria/reforma; *ii*) recebimento de pensões (detalhando tipo, regime, data da instituição, valores mensais); *iii*) recebimento de auxílio-alimentação quando acumulado vínculo ativo; e *iv*) compromisso de o declarante reportar alterações na situação informada;
- b) estabelecer processo de revalidação do conteúdo das declarações de (não) acumulação de vínculos públicos sempre que o beneficiário da folha (ativo, aposentado ou pensionista) promover qualquer ação de recadastramento, inclusive as relacionadas à prova de vida de aposentados e pensionistas;
- c) cominar sanções administrativas aos beneficiários de suas folhas de pagamento que deixem de reportar outros vínculos acumulados ou de atualizar tempestivamente as informações dos vínculos declarados, mesmo quando o interessado renuncie a vínculo ilícitamente acumulado, haja vista que a regularização da situação não isenta de pena infrações administrativas diversas da acumulação ilícita, tais como o fato de o declarante ter sido desleal e não ter observado as normas legais e regulamentares;
- d) diante da gravidade dos fatos e da necessidade de coibir a prática, dispor em norma que investigado por acumulação ilícita de cargos, benefícios ou auxílios não pode ter sua situação resolvida por meio da celebração de Termos de Ajustamento de Condutas (TAC's) sempre que a apuração evidenciar ter o interessado firmado declaração falsa sobre os vínculos por ele mantidos; e b) a opção por um dos vínculos nos termos do Art. 133, § 5º, da Lei 8.112/1990 e normas congêneres resolve a infração da acumulação ilícita, mas não o fato de o declarante ter sido desleal com a instituição de vinculação e não ter observado normas legais e regulamentares (Arts. 116, II e III, e 129 da Lei 8.112/1990 e normas congêneres);
- e) diante da gravidade dos fatos e da necessidade de coibir a prática, orientar o dever legal de comunicar ao Ministério Público competente para fins de investigação penal os procedimentos de apuração que concluírem que beneficiários das folhas de pagamento deixaram de reportar outros vínculos acumulados em declarações por eles firmadas, mesmo quando houver renúncia a vínculo ilícitamente acumulado e reposição ao erário de eventual dano causado;

162.2.2. à Corregedoria-Geral da União, as medidas previstas na alínea “d” do item 162.2.1.

162.3. dar ciência ao Ministério da Previdência Social e à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 9º, II, da Resolução TCU 315/2020, de que o fato de a União ainda não ter instituído o sistema integrado de dados previsto no art. 12 da EC 103/2019, tampouco terem os

órgãos integrantes do Governo Federal adotado medidas efetivas para disponibilizar informações que coletam sobre as folhas das organizações públicas por meio do eSocial, necessárias à realização de testes capazes de demonstrar que as despesas com pessoal e encargos da União observam, exceto ocorrências detectadas, todos os aspectos relevantes da legislação, prejudica a avaliação sobre a regularidade da gestão das folhas de pagamento das organizações federais, inclusive benefícios pagos pelo RPPS da União e pelo Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA), constituindo potencial falha no dever de prestar contas previsto na Constituição Federal, Art. 70, Parágrafo Único (§ 117);

162.4. Reconhecer a boa-fê dos beneficiários dos pagamentos a mais do que o devido a título de abono pecuniário de férias e de adicional sobre a remuneração de férias, dispensando-lhes de repor ao erário esses valores em razão deles terem sido recebidos devido a erro escusável da Administração na interpretação da lei, conforme o Enunciado de Súmula TCU 249 (§ 72);

162.5. Comunicar a Receita Federal do Brasil que 31 órgãos (MPDFT, MPF, MPM, MPT, TCU, TRF1, TRF2, TRF3, TRF4, TRF5, TRF6, TRT10, TRT13, TRT15, TRT17, TRT18, TRT19, TRT21, TRT22, TRT23, TRT3, TRT5, TRT6, TRT7, TRT8, STM, TJDFT, TRT12, TRT14, TRT2 e TRT24) realizaram pagamentos de abonos pecuniários de férias em 2023 em conjunto com o adicional de 1/3 sobre a remuneração de férias para que, caso entenda necessário, adote providências para verificar a correção do recolhimento dos tributos sobre a folha feito pelos referidos responsáveis tributários (§ 72);

162.6. Nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de: a) em respeito às disposições constitucionais previstas nos artigos 5º, *caput*, 37, XIV, e 39, § 4º, terem sido expedidas orientações à Secretaria-Geral de Administração do TCU semelhantes as constantes da alínea “a” (§ 72); b) conforme exigido pela Resolução TCU 315/2020, art. 17, § 2º, a Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal) indicou a necessidade de as recomendações previstas no item 162.2 serem objeto de monitoramento nos futuros ciclos da Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento (§ 159).”

2. Estando os autos pendentes de julgamento, a Secretaria-Geral de Administração do TCU (Segedam) juntou expediente endereçado ao Auditor-Chefe da AudPessoal, no qual expressa sua concordância acerca da metodologia de cálculo do abono pecuniário de férias apontada pela unidade de pessoal, ao passo que informa já ter tomado providências internas para que, doravante, os pagamentos sejam realizados conforme apontado no relatório preliminar de auditoria (peça 590):

“Reporto-me ao Ofício 0835/2023-TCU/AudPessoal, de 15/12/2023, referente ao TC 008.134/2023-5, que trata de fiscalização realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).

2. Em atendimento ao referido documento, a Secretaria Especializada em Gestão de Pessoas (SecPessoas) informou, em 15/1/2024, nos autos do TC 000.228/2024-9, que “...os valores de abono pecuniário calculados pela Dipag e pagos aos membros do Ministério Público junto ao TCU seguem exatamente a forma considerada irregular pela Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal.”

3. No entanto, complementando a manifestação anterior, assinalo concordância com a forma de cálculo proposta no documento preliminar da Fiscalização Contínua realizada pela AudPessoal, nos autos do TC 008.134/2023-5, que propõe determinações aos órgãos para que expeçam as seguintes orientações:

a) que os pagamentos do abono pecuniário de férias se restrinjam ao valor dos dias de remuneração convertidos em pecúnia, mantido o adicional de 1/3 sobre a remuneração da integralidade do período de férias em rubricas próprias de modo a evitar confusão de verbas de natureza remuneratória e indenizatória;

b) definindo as verbas que devem ser consideradas no cálculo do adicional sobre remuneração de férias, em especial, sem contabilizar abonos de permanência e considerando as diferenças de

remuneração pagas aos membros de poder convocados para atuar em instância superior à de que é titular.

4. Esclareço, por fim, que providências internas já foram tomadas por esta Secretaria-Geral de Administração para que, doravante, os pagamentos sejam realizados conforme apontado no Relatório Preliminar a que se refere o TC 008.134/2023-5.

5. Sendo essas as informações pertinentes a serem apresentadas neste momento, coloco-me à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais.

É o Relatório.

VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado o **Relatório Preliminar** do 9º Ciclo da Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento, realizada pelo TCU desde 2015, conduzido pela Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais.

2. Como é cediço, esses ciclos de fiscalização consistem em monitorar continuamente os gastos com pessoal, coibir fraudes e irregularidades de forma tempestiva, bem como promover o aperfeiçoamento dos controles internos da administração pública federal. A adoção das providências devidas pelos próprios órgãos e entidades induzem melhorias na gestão das folhas de pagamento, com a mitigação dos riscos associados e sem a necessidade da autuação de processos específicos no âmbito desta Corte.

3. Este ciclo abrangeu, especificamente, 852 órgãos/entidades da Administração Pública Federal e três distritais, referentes aos meses de abril de 2023 a março de 2024, e contou com a colaboração de 18 órgãos de controle de outras esferas de governo.

4. A presente fiscalização foi realizada com o intuito de: *i*) avaliar a atuação das organizações federais sobre a apuração de indícios de irregularidades identificados em suas folhas de pagamento de 2023, bem como sobre aqueles detectados em exercícios anteriores pendentes de esclarecimento; *ii*) mitigar riscos associados à ocorrência de irregularidades em folhas de pagamento; e *iii*) verificar o cumprimento do Acórdão 995/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo), que tratou do 8º ciclo desta fiscalização.

5. O **Relatório Final** acerca deste mesmo 9º Ciclo da Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento, o qual abrangeu achados e encaminhamentos diversos, já foi objeto de exame recente pelo TCU, por intermédio do Acórdão 2003/2024-TCU-Plenário, na sessão do dia 25/9/2024. Julgados os **Relatórios Preliminar e Final**, encerrar-se-á o 9º Ciclo da Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento.

6. Segundo o Relatório Preliminar, foram detectados 89,57 mil indícios de irregularidades nas folhas das organizações públicas referentes ao exercício de 2023, dos quais apenas 26,07 mil se encontravam devidamente esclarecidos no Módulo Indícios do e-Pessoal até 6/2/2024. De todo modo, o benefício financeiro mensal já alcançado corresponde a cerca de R\$ 8,43 milhões mensais.

7. Dito isso, passo a discorrer sobre os principais achados.

I – Dupla incidência do adicional sobre a remuneração de férias

8. Conforme informado pela Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal), foi detectada dupla incidência do adicional sobre a remuneração de dias de férias convertidos em abono pecuniário, elevando indevidamente pagamentos em 1/9 do subsídio dos beneficiários nas folhas do TCU, dos órgãos do MPU e de 24 órgãos do Poder Judiciário da União. Em suma, o adicional de um terço está sendo computado sobre a remuneração de férias e sobre o pagamento do abono pecuniário de férias.

9. Esses pagamentos geraram despesas indevidas, de janeiro a setembro de 2023, no montante de R\$ 32,06 milhões, com o potencial de alcançar a cifra de R\$ 41,45 milhões em 12 meses.

10. Esse pagamento em duplicidade, como pontuou a unidade instrutiva, tem levado à distorção que gera remunerações diferentes dos períodos de férias – para os que recebem igual subsídio em um mesmo órgão – conforme o interessado opte ou não por converter férias em abono pecuniário. A lei deve incidir igualmente para todos, não se admitindo interpretações conferidas pelos órgãos responsáveis a um mesmo comando normativo.

11. Essa distorção, inclusive, gera um risco de membros de poder, que hoje não recebem o abono pecuniário de férias indevidamente majorado pelo adicional de 1/3 sobre a remuneração de férias, demandem na esfera administrativa e/ou judicial tratamento isonômico àquele conferido aos seus pares.

12. Ainda em relação a essa distorção, também se constatou confusão entre verbas indenizatórias e remuneratórias (abono pecuniário e terço de férias pagos na mesma rubrica) em 31 dos 37 órgãos avaliados, o que pode ter reduzido indevidamente as bases de cálculo de tributos sobre a folha e de benefícios previdenciários, uma vez que, segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal, é *“legítima a incidência de contribuição social sobre o valor satisfeito a título de terço constitucional de férias”* (RE 1072485, Tema 985).

13. Ademais, verificou-se que dois órgãos calcularam o abono pecuniário e o adicional de 1/3 sobre a remuneração de férias tendo em conta o subsídio somado a outras parcelas, a exemplo do abono de permanência, enquanto todos os demais 35 órgãos avaliados adotam apenas o subsídio como base de cálculo.

14. Tendo em conta que os métodos de cálculo e formas de pagamento do abono pecuniário de férias, ainda que destoantes dos dispositivos normativos que regem o abono pecuniário de férias, interpretados à luz das correspondentes disposições constitucionais, podem ser considerados erro escusável de interpretação de lei, faz-se necessário reconhecer a boa-fé dos beneficiários dos pagamentos, dispensando-lhes de repor ao erário os valores recebidos além do devido, conforme dispõe a Súmula-TCU 249.

15. Dessa forma, acompanho parcialmente as propostas de encaminhamento sugeridas pela unidade técnica neste ponto, no sentido de determinar ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público que expeçam orientações aos órgãos competentes com vistas à adoção das medidas necessárias para corrigir a irregularidade em questão. Deixo de tomar qualquer medida em relação à Secretaria-Geral de Administração do TCU (Segedam), pois aquela unidade, à peça 590, expressou sua concordância com a metodologia de cálculo do abono pecuniário de férias apontada pela AudPessoal, informando, inclusive, que já tomou providências para que, doravante, os pagamentos sejam realizados conforme apontado no relatório preliminar de auditoria.

16. Ainda em relação ao tema, a Receita Federal do Brasil deve ser comunicada acerca da possibilidade de que sejam adotadas providências quanto à correção do recolhimento de tributos.

II – Irregularidades que envolvem mais de um vínculo em patamar elevado

17. Outra constatação relevante diz respeito ao número ainda elevado de indícios de acumulação de cargos, vencimentos e pensões confirmados, ainda que outras tipologias de irregularidades tenham diminuído. Apesar de ter havido uma diminuição dos casos de acumulação irregular de cargos entre 2021 e 2022, caindo de 1.222 para 718, houve um aumento significativo dos casos de acumulação ilegal de pensão militar com mais de um benefício ou vencimento, saindo de 79 para 2.780 casos.

18. É preciso que o sistema integrado de dados a que se refere o art. 12 da EC 103/2019 tenha a sua implantação acelerada, de modo a permitir que os órgãos e entidades avancem na detecção de irregularidades em relação às folhas de pagamento, sobretudo as acumulações ilícitas, indo além da auto-declaração de não acumulação de cargos, empregos e funções públicas por ocasião do ingresso no serviço público ou da concessão inicial do benefício.

19. Aliás, como mostrou a AudPessoal, algumas dessas autodeclarações deixam de contemplar questionamentos relevantes, sobretudo aqueles associados à proventos de aposentadoria/reforma, pensões e auxílio-alimentação, assim como deixa de colher do declarante o compromisso de reportar alterações na situação informada, fragilizando ainda mais esse mecanismo de controle.

20. Soma-se a isso a falta de sanções aos beneficiários das folhas das organizações públicas federais que prestam declarações falsas ou deixam de atualizar informações, que acontecem em raríssimos casos. Esse comportamento desincentiva a cooperação necessária por parte do beneficiário à mitigação do risco de acumulações ilícitas.
21. Há um entendimento de que a cominação de penas aos que não atualizam seus cadastros depende da negativa em corrigir seus dados após terem sido formalmente instados a tanto, postura que torna ineficazes normas internas que impõem o dever de atualizar os registros cadastrais e inutiliza as próprias declarações firmadas pelos interessados em que há o compromisso formal de reportar alterações nas situações informadas.
22. Ademais, nenhuma das organizações federais diligenciadas reportou ter encaminhado ao Ministério Público apurações que tenham verificado omissões nas declarações prestadas, ou que tenham expedido orientações nesse sentido.
23. Dessa forma, é indispensável induzir as organizações federais a qualificarem seus instrumentos de coleta de informações funcionais e a coibir eventual comportamento desleal mediante o sancionamento na esfera administrativa dos beneficiários das folhas de pagamento que sonheguem informações, sem perder de vista a necessária comunicação dos fatos ao Ministério Público para fins de possível apuração penal quando firmadas declarações falsas.
24. Nesse sentido, acompanho as propostas da unidade instrutiva no sentido de expedir recomendação ao CNJ, ao CNMP, à Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGP/MGI), à Secretaria de Coordenação e Governança de Empresas Estatais do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Sest/MGI) e ao Ministério da Defesa para que expeçam normas a fim de: *i*) padronizar as declarações de não acumulação para que contenha informações adicionais necessárias; *ii*) estabelecer processo de revalidação do conteúdo daquelas declarações durante a vida funcional; *iii*) cominar sanções administrativas aos beneficiários que deixem de reportar outros vínculos acumulados ou de atualizar tempestivamente as informações dos vínculos declarados.
25. Além disso, devem orientar os órgãos e entidades a cumprir o dever legal de comunicar ao Ministério Público competente para fins de investigação penal, nos casos de acumulação ilegal.
26. O entendimento acerca da necessidade de sanção dos beneficiários nesses casos advém do fato de que a opção por um dos vínculos, nos termos do art. 133, § 5º, da Lei 8.112/1990 e normas congêneres, resolve a infração da acumulação ilícita, mas não o fato de o declarante ter sido desleal com a instituição de vinculação e não ter observado normas legais e regulamentares (arts. 116, II e III, e 129 da Lei 8.112/1990 e normas congêneres).
27. Por fim, trato da falta de informações indispensáveis ao exame da regularidade das despesas com pessoal, o que penso ter sido ser a questão mais importante tratada neste ciclo de fiscalização.

III – Falta de informações indispensáveis à adequada fiscalização

28. Como noticiado pela unidade técnica, até o presente momento, esta Corte não conta com informações declaradas no eSocial, o que tem impedido a obtenção de evidências de auditoria suficientes e apropriadas para formar opinião sobre a regularidade da gestão das folhas de pagamento da administração federal, inclusive benefícios pagos pelo RPPS da União e pelo Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA) em 2023.
29. Isso se deve ao fato de que o já mencionado “sistema integrado de dados” a que se refere o art. 12 da EC 103/2019, até agora, não foi implantado. Segundo a Secretaria do Regime do Regime Geral de Previdência Social do Ministério da Previdência Social, órgão coordenador do projeto daquele sistema, apenas três atividades previstas no plano de ação, das oito existentes, foram concluídas, tendo as atividades previstas para conclusão em 2023 sido reprogramadas para 2025.

30. Embora o TCU tenha buscado ultrapassar essa barreira por meio da interação direta com a Receita Federal do Brasil (RFB) para obtenção das informações do eSocial, o fato é que, por questões técnicas alheias à nossa atuação, as medidas adotadas até o momento pelos órgãos do governo federal demandados não permitiram ao TCU internalizar as informações contidas nos registros do referido sistema, as quais são absolutamente necessárias à verificação de diversos tipos de possíveis irregularidades na gestão de elevado montante de despesas.

31. Em razão disso, o TCU, a título de exemplo, utilizou os dados do Relatório Anual de Informações Sociais (Rais) relativo ao exercício de 2021 – os dados de 2022 não contemplam todos os grupos de empregadores – para verificar a ocorrência de possíveis irregularidades nas despesas de pessoal de 522 conselhos profissionais e dezessete estatais pertencentes à União em 2023.

32. Soma-se a isso a falta de informações detalhadas das remunerações pagas e pior, ainda não temos acesso às informações das folhas de pagamento de organizações de quatorze estados da federação (Acre, Bahia, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Piauí, Rio de Janeiro, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins), apesar de todo o esforço empreendido pelo TCU junto a outros 26 tribunais de contas.

33. Em relação à insistência dos órgãos demandados em exigir a adoção de cautelas necessárias ao manejo de informações protegidas por sigilo fiscal para o recebimento dos registros declarados no eSocial por organizações públicas, é importante esclarecer que: *i*) essas informações, ao menos no que tange às despesas custeadas com recursos públicos, não se sujeitam ao sigilo fiscal (Acórdão 1.015/2022-TCU-Plenário e Tema de Repercussão Geral 483, ARE 652.777, do STF; *ii*) dados meramente cadastrais, como vínculos de emprego mantidos, não são resguardados por sigilo fiscal porque não informam a situação econômica ou financeira dos contribuintes (IN SRF 19/1998, art. 2º, § 1º); *iii*) o fato de as declarações feitas serem captadas pela RFB no exercício de sua função de fiscalização, não as torna, por si só, integralmente protegidas por sigilo fiscal, sendo indispensável verificar a natureza das informações requeridas.

34. Como bem salientou a equipe de fiscalização, o vínculo de emprego é costumeiramente fornecido pelas pessoas em sua vida social, negocial e quotidiana, de forma espontânea, de modo que não integra a esfera da intimidade ou da vida privada, porque dotado de certo grau de publicidade inerente ao seu uso na sociedade.

35. Nesse contexto em que o sistema integrado de dados ainda não foi implantado, a falta de adoção de medidas efetivas para disponibilizar ao TCU informações declaradas por organizações públicas no eSocial, caso não corrigida oportunamente, poderá constituir falha no dever dos gestores federais de prestarem contas, razão por que entendo pertinentes e oportunas as propostas de ciência ao Ministério da Previdência Social e à Casa Civil da Presidência da República, as quais endosso na íntegra.

36. Igualmente, é urgente e oportuna a expedição de determinação à Secretaria do Regime Geral do Ministério de Previdência Social (SRG/MPS) para que, no prazo de sessenta dias, passe a disponibilizar mensalmente as informações requeridas pela Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal.

IV – Considerações Finais

37. O que novamente demonstrou este ciclo de fiscalização contínua, como já ressaltai em outros ciclos, é a necessidade premente do constante aperfeiçoamento das técnicas de detecção de irregularidades, por meio da utilização de novas técnicas de inteligência artificial e *data analytics*, de modo que possamos coibir de forma tempestiva e, portanto, menos custosa, o cometimento de fraudes e irregularidades em relação aos gastos com pessoal.

38. Todavia, não é possível esperar resultados adequados no uso de ferramentas avançadas de inteligência artificial se não há disponibilidade dos dados necessários para tanto. Sem esse insumo

fundamental, não é possível sequer fazer o básico. E vejam que não estou mencionando dados críveis como insumo fundamental para qualquer ferramenta de análise de dados, mas tão somente da disponibilidade de dados, o que pasmem, não temos à disposição até hoje. Enquanto estivermos atolados no lamaçal das ferramentas eletrônicas atrasadas, não será possível usufruir de toda a potencialidade de uma administração pública e de um país 100% digital.

39. O atraso da União em instituir o sistema integrado de dados reclamado pelo art. 12 da EC 103/2019 impossibilita o próprio Governo Federal de estabelecer mecanismos de controle eficazes para mitigar os riscos de irregularidades nas folhas de pagamento cuja avaliação, por via indireta, permitiria apreciar adequadamente a execução das despesas com pessoal e encargos.

40. Ademais, impossibilitam que o TCU obtenha evidências de auditoria suficientes e apropriadas para formar uma opinião realista, em cada período de gestão, sobre a regularidade das despesas de pessoal das organizações públicas federais. Nesse sentido, é absolutamente necessário o alerta de que essa situação pode levar à caracterização de falha no dever de prestar contas dos gestores.

41. Somente em relação ao Poder Executivo Federal, as despesas com pessoal atingiram o valor de R\$ 261 bilhões, conforme dados do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do 2º Quadrimestre de 2024. Não à toa a conformidade de pagamentos de pessoal e benefícios sociais compôs a Lista de Alto Risco (LAR) da Administração Pública divulgada pelo TCU, devendo nela permanecer após a atualização determinada pela Portaria-TCU 81/2024.

42. Concluo reafirmando que, diante dos avanços tecnológicos e da elevada materialidade das despesas de pessoal, não é mais possível tolerar o cometimento de repetidas irregularidades em relação a despesas de tamanha relevância para o orçamento público e, portanto, de extremo interesse da sociedade.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de outubro de 2024.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 2322/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.134/2023-5.
- 1.1. Apenso: 000.228/2024-9
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Advocacia-Geral da União; Agência Brasileira de Inteligência; Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A.; Agência Espacial Brasileira; Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico; Agência Nacional de Aviação Civil; Agência Nacional de Energia Elétrica; Agência Nacional de Mineração; Agência Nacional de Saúde Suplementar; Agência Nacional de Telecomunicações; Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Agência Nacional de Transportes Terrestres; Agência Nacional de Vigilância Sanitária; Agência Nacional do Cinema; Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis e demais órgãos e entidades listados na peça 429.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).
8. Representação legal: Leonardo Thadeu de Oliveira (109.115/OAB-RJ), Walter Baere de Araujo Filho (55.138/OAB-DF) e outros, representando Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Olga Codorniz Campello Carneiro (86.795/OAB-SP), Luis Andre Aun Lima (163.630/OAB-SP) e outros, representando Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Acompanhamento do 9º Ciclo de Fiscalização nos Dados Cadastrais e nas Folhas de Pagamento de diversos órgãos da administração pública federal referentes aos meses de abril de 2023 a março de 2024;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público, com fundamento no art. 41, § 2º, da Lei 8.443, de 16/7/1992, que, no prazo de 60 (sessenta) dias, dentro de suas esferas de competência e em respeito às disposições constitucionais previstas nos artigos 5º, *caput*, 37, XIV, e 39, § 4º, expeçam orientações:

9.1.1. para que os pagamentos do abono pecuniário de férias se restrinjam ao valor dos dias de remuneração convertidos em pecúnia, mantido o adicional de 1/3 sobre a remuneração da integralidade do período de férias, devendo tais pagamentos ser lançados em rubricas próprias, de modo a evitar confusão de verbas de natureza remuneratória e indenizatória;

9.1.2. para que o cálculo do adicional sobre remuneração de férias, em especial, não contabilize abonos de permanência e contabilize as diferenças de remuneração pagas aos membros de poder convocados para atuar em instância superior à de que são titulares;

9.2. determinar, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução TCU 315/2020, que a Secretaria do Regime Geral do Ministério de Previdência Social (SRG/MPS), na condição de órgão responsável por promover, estruturar e acompanhar o desenvolvimento do sistema integrado de dados de que trata o art. 12 da EC 103/2019 (art. 13, IX, do Anexo ao Decreto 11.356/2023), passe, no prazo de 60 (sessenta) dias, a disponibilizar ao TCU, em intervalos mensais, os seguintes dados, livres das exigências demandadas para dados sujeitos a sigilo fiscal e conforme *layouts* requeridos pela Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal/SecexEstado/TCU), valendo-se dos recursos tecnológicos existentes na Secretaria da Receita Federal do Brasil, no Ministério do Trabalho e Emprego, ou em outras organizações integrantes da Administração Pública Federal:

9.2.1. registros das declarações feitas no Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial) até o mês imediatamente anterior ao da extração, por órgãos da Administração Direta, autarquias, fundações e estatais dependentes de recursos públicos para o custeio das despesas com suas folhas de pagamentos, de todas as esferas de governo, sobre vínculos, remunerações e proventos mensalmente pagos por essas organizações;

9.2.2. registros das declarações feitas no eSocial até o mês imediatamente anterior ao da extração por estatais não dependentes de todas as esferas de governo e por empresas privadas sobre vínculos e demais dados cadastrais dos empregados mantidos por essas organizações;

9.3. recomendar, ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), à Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGP/MGI), à Secretaria de Coordenação e Governança de Empresas Estatais do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Sest/MGI) e ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020 e tendo em conta as disposições contidas na Constituição, art. 37, XI e § 10; Lei 3.765/1960, art. 29; EC 103/2019, art. 24; Lei 8.460/1992, art. 22, § 2º; Decreto 3.887/2001, art. 3º, parágrafo único, que avaliem a conveniência e a oportunidade de, dentro de suas esferas de competência, expedir normas ou orientações às organizações federais sob seus poderes de supervisão e de orientação no sentido de:

9.3.1. padronizar as declarações de não-acumulação de outros vínculos públicos, exigidas dos beneficiários de suas folhas de pagamento, tanto por ocasião do ingresso quanto nos processos de concessões de aposentadorias/reformas e de pensões, de modo que estes documentos contemplem, além de manifestação sobre eventual acúmulo de cargo, emprego ou função pública:

9.3.1.1. o recebimento de proventos de aposentadoria/reforma;

9.3.1.2. o recebimento de pensões (detalhando tipo, regime, data da instituição, valores mensais);

9.3.1.3. o recebimento de auxílio-alimentação quando acumulado vínculo ativo; e

9.3.1.4. o compromisso de o declarante reportar alterações na situação informada;

9.3.2. estabelecer processo de revalidação do conteúdo das declarações de (não) acumulação de vínculos públicos sempre que o beneficiário da folha (ativo, aposentado ou pensionista) promover qualquer ação de recadastramento, inclusive as relacionadas à prova de vida de aposentados e pensionistas;

9.3.3. cominar sanções administrativas aos beneficiários de suas folhas de pagamento que deixem de reportar outros vínculos acumulados ou de atualizar tempestivamente as informações dos vínculos declarados, mesmo quando o interessado renuncie a vínculo ilícitamente acumulado, haja vista que a regularização da situação não isenta de pena infrações administrativas diversas da acumulação ilícita, tais como o fato de o declarante ter sido desleal e não ter observado as normas legais e regulamentares;

9.3.4. dispor em norma que o investigado por acumulação ilícita de cargos, benefícios ou auxílios não pode ter sua situação resolvida por meio da celebração de Termos de Ajustamento de Condutas (TAC's) sempre que a apuração evidenciar ter o interessado firmado declaração falsa sobre os vínculos por ele mantidos;

9.3.5. orientar acerca do dever legal de comunicar ao Ministério Público competente, para fins de investigação penal, os procedimentos de apuração que concluírem que beneficiários das folhas de pagamento deixaram de reportar outros vínculos acumulados em declarações por eles firmadas, mesmo quando houver renúncia a vínculo ilícitamente acumulado e reposição ao erário de eventual dano causado;

9.4. recomendar à Corregedoria-Geral da União a adoção da medida prevista no item 9.3.4.;

9.5. dar ciência ao Ministério da Previdência Social e à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 9º, II, da Resolução TCU 315/2020, de que o fato da União ainda não ter instituído o sistema integrado de dados previsto no art. 12 da EC 103/2019, tampouco terem os

órgãos integrantes do Governo Federal adotado medidas efetivas para disponibilizar informações que coletam sobre as folhas das organizações públicas por meio do eSocial, necessárias à realização de testes capazes de demonstrar que as despesas com pessoal e encargos da União observam, exceto ocorrências detectadas, todos os aspectos relevantes da legislação, prejudica a avaliação sobre a regularidade da gestão das folhas de pagamento das organizações federais, inclusive benefícios pagos pelo RPPS da União e pelo Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA), constituindo potencial falha no dever de prestar contas previsto na Constituição Federal, art. 70, parágrafo único;

9.6. reconhecer a boa-fé dos beneficiários dos pagamentos acima do devido, detectados neste ciclo de fiscalização, a título de abono pecuniário de férias e de adicional sobre a remuneração de férias, dispensando-lhes da restituição ao erário, em razão deles terem sido recebidos devido a erro escusável da Administração na interpretação da lei, conforme o Enunciado de Súmula-TCU 249;

9.7. comunicar à Receita Federal do Brasil que 31 órgãos (MPDFT, MPF, MPM, MPT, TCU, TRF1, TRF2, TRF3, TRF4, TRF5, TRF6, TRT10, TRT13, TRT15, TRT17, TRT18, TRT19, TRT21, TRT22, TRT23, TRT3, TRT5, TRT6, TRT7, TRT8, STM, TJDFT, TRT12, TRT14, TRT2 e TRT24) realizaram pagamentos de abonos pecuniários de férias em 2023 em conjunto com o adicional de 1/3 sobre a remuneração de férias para que, caso entenda necessário, adote providências para verificar a correção do recolhimento dos tributos sobre a folha feito pelos referidos responsáveis tributários;

9.8. expedir orientação semelhante à do item 9.3.1. deste Acórdão à Secretaria-Geral de Administração do TCU;

9.9. orientar a Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal) a monitorar, nos termos do art. 17, § 2º, Resolução-TCU 315/2020, as recomendações previstas nos itens 9.3, 9.4 e 9.8. deste Acórdão nos futuros ciclos da Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento.

10. Ata nº 44/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/10/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2322-44/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), Vital do Rêgo, Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral