Grupo I - Classe V - Plenário
TC-008.889/2008-2
Apensos: TC-012.097/2008-7 c/ 1 anexo Sigiloso; TC-012.105/2008-0 c/ 1 anexo Sigiloso; TC-027.559/2008-0 c/ 1 anexo Sigiloso (apenso: TC-028.321/2008-6 c/1 anexo Sigiloso); TC-028.604/2008-1; TC-029.908/2008-1 c/1 anexo Sigiloso; TC-006.044/2009-6
Natureza: Relatório de Inspeção (Monitoramento de determinações Ac. 503/2008-Primeira Câmara)
Órgãos: Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão

SUMÁRIO: MONITORAMENTO DO CUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES CONSUBSTANCIADAS NOS ITENS "1", "2" E "3" DO ACÓRDÃO N° 503/2008 – TCU – PRIMEIRA CÂMARA. MEDIDAS ADOTADAS PELOS SECRETÁRIOS EXECUTIVOS DO MF E DO MPOG SÃO PARCIALMENTE EFICAZES. NOVAS DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÃO À OUVIDORIA DO TCU. CIÊNCIA AOS DENUNCIANTES (PROCESSOS APENSOS). CIÊNCIA AO PROCURADOR DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU/PR.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de inspeção realizada pela 2ª Secex para monitorar o cumprimento das determinações consubstanciadas nos itens "1", "2" e "3" do Acórdão n° 503/2008 – TCU – Primeira Câmara, em atendimento ao disposto no subitem "4.3" da mesma deliberação, a saber:

"Determinações:

1. à Receita Federal do Brasil, ao Serpro, à Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, à Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional que:

- em conjunto e no prazo máximo de 120 dias, contados a partir da ciência desta determinação, encaminhem ao Tribunal de Contas da União, por intermédio da 2ª SECEX, plano de execução de medidas que visem a solucionar a questão do desvio de função de empregados celetistas do Serpro, estagiários e servidores do PCC/PGPE, em atividade na RFB e em outros órgãos do Ministério da Fazenda, tendo em vista os potenciais riscos ao erário, advindos de demandas judiciais por desvio de função, e à integridade dos sistemas da Receita Federal do Brasil, decorrentes do acesso irrestrito a informações e dados sigilosos;

2. aos órgãos antes referidos que levem em conta, entre outros, os seguintes aspectos na implementação das medidas reclamadas no item anterior: a) as atribuições que os servidores de outros órgãos cedidos à RFB podem desempenhar; b) responsabilização das chefias imediatas por desvio de função; c) política de concursos de seleção e de remoção na RFB; d) controle do impacto financeiro das ações decorrentes de desvio de função; e) elaboração de normas e procedimentos que visem à sustentabilidade das providências a serem adotadas; e f) cronograma de implantação das propostas, com indicação dos percentuais a serem atingidos em cada etapa, para solução definitiva do problema;

3. à Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda que informe nas suas contas anuais de cada exercício sobre a implantação do plano de que trata o item 1 acima destacando a evolução de suas etapas;

.....

4.3. à 2ª Secex que monitore o cumprimento do contido nos itens 1, 2 e 3 supra, representando ao Tribunal."

2. Diante disso, foi realizado o presente trabalho, tendo por meta, principalmente, elaborar um plano de execução de medidas que pudessem solucionar a questão do desvio de função de empregados celetistas do Serpro, estagiários e servidores do PCC/PGPE em atividade na Receita Federal e no Ministério da Fazenda.

3. Importa registrar, desde logo, que as análises realizadas pela equipe de monitoramento da 2ª Secex concluíram que a proposta apresentada e as providências adotadas pelo Ministério do Planejamento em conjunto com o da Fazenda se mostraram parcialmente eficazes na solução da questão acima referida. Dessa forma, a equipe de inspeção entendeu que os órgãos envolvidos cumpriram as determinações do Acórdão 503/2008 – Primeira Câmara, ao apresentarem medidas capazes de atenuar a situação. Todavia, ressaltaram a necessidade de ações complementares para garantir e/ou aumentar a eficácia das providências.

4. Vale ressaltar que, na preparação do relatório, foi elaborada "Matriz de Planejamento" de modelo geralmente aceito por esta Corte, abordando os pontos necessários à realização da inspeção, inclusive os procedimentos a serem executados pela equipe, além de delimitar os trabalhos para viabilizar resposta ao seguinte questionamento:

"As medidas apresentadas pelos Secretários Executivos dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda são eficazes para solucionar a ocorrência de desvio de função de empregados celetistas do Serpro, estagiários e servidores do PCC/PGPE em atividades na RFB e em outros órgãos do MF, conforme determinado no Acórdão 503/2008 – 1ª Câmara – TCU?"

5. Foi também desenvolvido "Papel de Trabalho" direcionado aos seguintes pontos:

a) - compreender em que consistia a medida/ação proposta;

b) - averiguar o cumprimento do cronograma de implementação das medidas;

c) - identificar o grau de aderência das medidas propostas à determinação do TCU; e

d) - verificar se os agentes envolvidos se preocuparam com a juridicidade das medidas apresentadas.

6. Os inspetores do TCU ressaltaram o conjunto de ações apresentado, o qual consistiu, resumidamente, nos seguintes itens:

i. implementar medidas para substituição gradativa de empregados do SERPRO por servidor efetivo;

ii. edição de Decreto do Presidente da República excluindo das atribuições das carreiras de Auditor Fiscal e de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil a exclusividade de atendimento ao público;

iii. edição de Portaria do Ministro da Fazenda, estabelecendo procedimentos relativos aos empregados do SERPRO, em exercício no Ministério conforme parágrafo único do art. 323 da Medida Provisória n.º 441/08; e

iv. constituição de Grupo de Trabalho, composto por representantes do Ministério da Fazenda e da Advocacia Geral da União, com a finalidade de aperfeiçoar o controle do impacto financeiro e os procedimentos e rotinas relativos à defesa da União em juízo.

7. A equipe de fiscalização apresentou análise detalhada a respeito de cada uma das providências acima relacionadas, de onde destaco, a seguir, os trechos mais importantes do trabalho, que passam a integrar este relatório.

"3.4.1. Primeira Providência – Implementar medidas para substituição gradativa de empregados do SERPRO por servidor efetivo.

3.4.1.1. Em que consiste a providência

3.4.1.1.1. A ação consiste em implantar mecanismos que propiciem a substituição dos empregados do SERPRO por servidores efetivos de carreira e subdivide-se em três principais etapas, conforme o quadro abaixo:

ETAPAS/SUBDIVISÃO	*PRAZO PROPOSTO PELO ÓRGÃO*	*IMPLANTAÇÃO (CUMPRIMENTO DO PRAZO)*
1) criação de carreira no âmbito do MF (PECFAZ – LEI 11.907/09)	*29/08/09*	*SIM*
2) criação de cargos vagos para concurso (Port. SRH/MP 3.803/08)	*23/12/08*	*SIM*
3) realização de concurso público para o cargo de assistente técnico-administrativo		
3.1) autorização	*03/2009*	*SIM*
3.2) realização	*1º Sem/2009*	*EM ANDAMENTO*
3.3) provimento	*2º Sem/2009*	*EM ANDAMENTO*

3.4.1.1.2. A criação de carreira no âmbito do Ministério da Fazenda foi propiciada pela edição da Medida Provisória n.º 441/2008, convertida na Lei 11.907/09, que dispôs sobre a estruturação da carreira do Plano Especial de Cargos do Ministério da Fazenda – PecFaz, compostos por cargos de provimento efetivo, regidos pela lei 8.112/90.

3.4.1.1.3. O PecFaz é integrado por cargos de nível auxiliar, médio e superior do PCC, do PGPE e dos Planos correlatos das autarquias e fundações públicas não integrantes de Carreiras estruturadas, Plano de Carreiras, Planos de Carreiras e Cargos ou Planos Especiais de Cargos, pertencentes ao Quadro de Pessoal do MF, em 31/12/2007, bem como aqueles que vieram a ser redistribuídos para esse Quadro, desde que a redistribuição tenha sido requerida até 31/12/2007.

3.4.1.1.4. A Portaria 3.803/2008 (DOU de 24/12/2008, Seção 1, pág. 184) redistribuiu do quadro de cargos de pessoal do MPOG para o Quadro de Pessoal do MF os seguintes cargos vagos integrantes do PGPE:

I – 500 cargos de nível superior de Analista Técnico-Administrativo; e

II – 2000 cargos de nível intermediário de Assistente Técnico-Administrativo.

3.4.1.1.5. O Concurso Público para provimento dos cargos de Assistente Técnico-Administrativo foi autorizado pela Portaria 29/2009 – MPOG (DOU de 18/02/09) e lançado a público mediante o Edital Esaf 15, de 26/2/09, retificado pelo Edital Esaf 16, de 4/3/09. As provas estão previstas para 24/05/09.

3.4.1.2. Aderência/Eficácia da providência

3.4.1.2.1. A substituição de todos os empregados do SERPRO em exercício em cargos correlatos aos de assistente técnico-administrativo em outros órgãos do Ministério da Fazenda, que não o próprio Serpro, por servidores da carreira recém criada, por óbvio, eliminaria qualquer ocorrência de desvio de função em relação aos empregados substituídos. Como a substituição será gradativa, há risco da permanência de servidores em desvio de função até sua completa substituição, se isso vier a ocorrer.

3.4.1.2.2. A criação do PecFaz propicia a substituição da mão-de-obra do SERPRO por servidores de carreira. Esta medida parece ser potencialmente benéfica, porém necessita de ajustes, como, por exemplo, melhor caracterização das competências a serem atribuídas/distribuídas aos cargos criados.

3.4.1.2.3. O ingresso de novos servidores mediante o concurso em andamento poderá trazer benefícios para a redução do risco ou mesmo da ocorrência (caso ainda exista) de desvio de funções, pois, aparentemente, a principal causa desse problema é a carência de mão-de-obra nos Órgãos do MF.

3.4.1.2.4. Entende-se, porém, que os possíveis benefícios dessa ação ficam condicionados ao saldo que vier a existir entre força de trabalho que ingressa e força de trabalho substituída. Caso haja um número de dispensas de empregados do Serpro maior do que o número de servidores de carreira que ingressem é possível um aumento do risco de desvio de função, pois, como mencionado, acredita-se que a principal causa disso seja o déficit de força de trabalho.

3.4.1.2.5. É importante registrar que nesta análise não se considerou a utilização de novas tecnologias, notadamente de Tecnologia da Informação, ou mudanças nas rotinas de trabalho, situação que modificaria estas conclusões.

3.4.1.2.6. Assim, considera-se que esta medida tem uma potencial eficácia, sobretudo no longo prazo com a adoção de outras medidas que a aperfeiçoem.

3.4.2. Segunda Providência – Edição de Decreto do Presidente da República excluindo das atribuições das carreiras de Auditor Fiscal e de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil a exclusividade de atendimento ao público.

3.4.2.1. Em que consistiu a providência

3.4.2.1.1. O Decreto Presidencial 6.641/2008 regulamentou as atribuições da carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil, composta pelos cargos de Auditor-Fiscal e Analista-Tributário, definindo atribuições privativas e comuns a tais cargos e retirando a exclusividade do atendimento ao público.

3.4.2.2 . Prazo estipulado

3.4.2.2.1. A data estipulada para esta providência foi a de 10/11/2008. A presente ação encontra-se integralmente realizada.

3.4.2.3. Aderência/Eficácia da providência

3.4.2.3.1. A simples retirada da exclusividade de atendimento ao público dos servidores da Carreira de Auditoria da RFB não tem o condão de resolver possíveis desvios de função, como reconhecido pela própria Receita Federal, em documento trazido aos autos (fl. 132), mediante o Ofício RFB/Audit/Diaex n.º 2009/008.

3.4.2.3.2. Conforme tal documento é entendimento da Coordenação-Geral de Atendimento e Educação Fiscal – COAEF que existiriam vários níveis de atendimento ao público, cada qual com seu perfil funcional. Ainda segundo a COAEF o cerne da questão estaria no detalhamento das atividades que seriam típicas da Administração Tributária e, consequentemente, estariam alcançadas pelo disposto no art. 37, XXII, da Constituição Federal, que vincula seu exercício às carreiras específicas.

3.4.2.3.3. O efeito principal da publicação do Decreto seria o de evitar, em análise preliminar, que a simples menção expressa dos serviços de atendimento como privativa da Carreira de Auditoria, fosse suficiente para justificar decisões desfavoráveis à RFB.

3.4.2.3.4. Acredita-se, porém, que por tratar-se de medida que altera atribuições de cargos pertencentes à RFB a mesma terá algum efeito mitigador do problema, pois servirá para descaracterizar o desvio em alguns casos.

3.4.2.3.5. Entende-se que uma solução mais efetiva do problema passa necessariamente por rever as atribuições e atividades inerentes aos diversos cargos dos órgãos do MF, como mencionado pela COAEF, juntamente com uma melhor adequação do quantitativo da força de trabalho.

3.4.2.3.4. Conclui-se que esta medida tem efeito mitigador menor que a medida anterior sobre a questão da existência de desvio de função, necessitando de aperfeiçoamentos no sentido de rever com maior precisão as atribuições dos cargos da Carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil – RFB.

3.4.3. Terceira Providência – Edição da Portaria GMF 10/2009, estabelecendo procedimentos relativos aos empregados do SERPRO, em exercício no Ministério, conforme parágrafo único do Art. 323 da Medida Provisória n.º 441/08.

3.4.3.1. Em que consistiu tal providência

3.4.3.1.1. Esta ação consiste em disciplinar a gestão dos empregados do SERPRO em exercício nos órgãos do MF. Conforme seu teor ficou determinado:

i. aos titulares dos órgãos integrantes do MF que observem o disposto no Art. 323 da MP 441/2008 (cessão de servidores do SERPRO para a APF exclusivamente para cargos em comissão);

ii. a elaboração de cronograma de devolução de servidores do SERPRO cedidos ao MF cujos chefes não manifestem interesse na manutenção do vínculo;

iii. que, caso a chefia manifeste interesse pela manutenção do servidor, declare que ele não exerce funções típicas de carreiras de Estado e que suas atividades são compatíveis com as do respectivo emprego;

iv. que dúvidas quanto à compatibilidade das atividades desenvolvidas pelos empregados do SERPRO sejam dirimidas pela chefia imediata junto à área de gestão de RH.

3.4.3.1.2. Esta medida desdobra-se na etapa de elaboração de cronograma de devolução dos empregados do Serpro, conforme art. 2º da Portaria.

3.4.3.2. Prazo estipulado

3.4.3.2.1. A edição da Portaria ocorreu em 21/01/2009, portanto, entende-se como integralmente cumprida. A data final para elaboração do cronograma de devolução dos empregados do Serpro ocorrerá posteriormente ao término desta inspeção.

ETAPAS/SUBDIVISÃO	*PRAZO PROPOSTO PELO ÓRGÃO*	*IMPLANTAÇÃO (CUMPRIMENTO DO PRAZO)*
1) Edição da Portaria GMF 10/2009, estabelecendo procedimentos relativos aos empregados do SERPRO, em exercícios no MF conforme parágrafo único do Art. 323 da medida provisória 441/08	*20/01/09*	*SIM*
1.1. Elaboração de cronograma de devolução dos empregados do SERPRO	*05/09*	*EM ANDAMENTO*

3.4.3.3. Aderência/Eficácia da providência

3.4.3.3.1. Entende-se que a Portaria 10/2009 é uma medida com uma razoável eficácia no combate ao desvio de função relativamente aos funcionários do SERPRO, pois evidencia (§§ 1º e 2º do art. 2º) que as atividades por estes exercidas não poderão ser incompatíveis com suas atividades originárias. Além disso, estipula a observância ao art. 323 da Lei 11.907/2009 que limita a cessão de funcionários do SERPRO para a Administração Pública Federal apenas para cargos em comissão.

3.4.3.3.2. Destacamos que, para sua eficácia, é imprescindível a rigorosa observância de seu teor e para tal se faz necessária uma constante fiscalização dos agentes responsáveis para seu cumprimento.

3.4.4. Quarta Providência – Constituição de Grupo de Trabalho, composto por representantes do Ministério da Fazenda e da Advocacia Geral da União, com a finalidade de aperfeiçoar o controle do impacto financeiro e os procedimentos e rotinas relativos à defesa da União em juízo.

3.4.4.1. Em que consistiu tal providência

3.4.4.1.1. A ação consiste em criar Grupo de Trabalho – GT entre o Ministério da Fazenda e a Advocacia Geral da União com o objetivo de aperfeiçoar procedimentos e rotinas relativos à defesa da União em Juízo. A proposta foi encaminhada pelo MF à AGU por meio do Aviso 21/MF.

3.4.4.1.2. Conforme a proposta (fls. 64/66) o Grupo de Trabalho será composto por 3 representantes do MF (1 da CGRG, 1 da RFB e 1 da PGFN) e 3 representantes da AGU, ficando sua coordenação a um representante do MF.

3.4.4.2. Prazo estipulado

3.4.4.2.1. O prazo fixado para apresentação, pelo GT, de propostas foi de 60 (sessenta) dias após sua constituição.

*3.4.4.2.2. A Portaria Conjunta n.º 120, de 02/03/2009, publicada no DOU de 04/03/2009 (fl. 89), constituiu o referido Grupo, porém, verificou-se que até a presente data o mesmo não se encontra de fato constituído (fl. 118/120 – Ofício 26/2009). A situação gerou questionamento da equipe à RFB (Ofício de Requisição nº 074/2009-01/RFB) e à Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda (Ofício de Requisição nº 074/2009-02/SEMF), cuja análise encontra-se abaixo (item **3.4.6.**).*

3.4.4.2.3. Considerando-se que o Aviso 21/MF é datado de 19/01/09, que a Portaria Conjunta 120/2009 é de 04/03/09 e que até o fim da fase de execução desta inspeção (03/04/09) o Grupo não havia sido materializado, entende-se que, neste ponto, ocorreu má condução da proposta.

3.4.4.3. Aderência/Eficácia da providência

3.4.4.3.1. O Grupo de Trabalho referido encontra-se em formação, tendo sido expedidos pela Coordenação-Geral de Recursos Humanos – COGRH, da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do MF, memorandos para a RFB, para a PGFN e para a AGU a fim de que tais órgãos designem servidores para compor o Grupo de Trabalho. Conforme o ofício 26/2009/AECI/GMF/MF (fls.118/120) apenas a PGFN apresentou resposta com a designação de servidor. Logo, não havendo, ainda, medidas derivadas do GT, apesar de entendermos que a pretensão é compatível com a necessidade e com a determinação do TCU, a verificação da aderência restou prejudicada.

3.4.5. Análise da Juridicidade das Medidas Propostas/Providências adotadas

3.4.5.1. Solicitamos aos órgãos envolvidos informações a respeito de Pareceres Jurídicos emitidos quanto à juridicidade das medidas propostas. Segue a síntese das respostas:

***i. Receita Federal do Brasil – RFB (Ofício de Requisição nº 074/2009-01/RFB)**: não foram emitidos pareceres, notas técnicas ou quaisquer análises sobre a juridicidade das propostas;*

***ii. Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda – SE/MF (Ofício de Requisição nº 074/2009-02/SEMF)**: não foram emitidos pareceres, notas técnicas ou quaisquer análises sobre a juridicidade das propostas;*

***iii. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN (Ofício de Requisição nº 074/2009-03/PGFN)**: não foram emitidos pareceres, notas técnicas ou quaisquer análises sobre a juridicidade das propostas;*

***iv. Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO (Ofício de Requisição nº 074/2009-04/SERPRO)**: não foram emitidos pareceres, notas técnicas ou quaisquer análises sobre a juridicidade das propostas.*

3.4.5.2. Conclui-se, portanto, que, aparentemente, não houve preocupação quanto à juridicidade das medidas a serem implantadas (medidas propostas) para solução do problema. A inexistência de tal preocupação (legalidade/constitucionalidade das medidas) é por si temerária, uma vez que possíveis ilegalidades ou inconstitucionalidades podem acarretar a perda de eficácia de todas ou de algumas das medidas implantadas, ou mesmo seu desfazimento integral, em prejuízo do erário, e com o conseqüente retorno da situação ao seu estado original, obrigando a realização de parte ou, até mesmo, de todo o trabalho com vistas a resolver a questão do desvio de função".

8. Depois de aduzir outras considerações a respeito das constituição do Grupo de Trabalho objeto da quarta providência adotada, a equipe de inspeção registrou, resumidamente, os assuntos tratados em cada um dos processos apensos e apresentou suas propostas de encaminhamento dos autos. Assim, sugeriu que o tribunal fizesse determinações à Receita Federal do Brasil, ao Serpro, à Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, à Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para que, em conjunto:

a) adotassem providências complementares visando assegurar a eficácia e a efetividade das mesmas;

b) implantassem medidas fiscalizadoras para verificar o cumprimento e a observância das providências/medidas adotadas pelos agentes envolvidos.

9. Propôs, ainda, com base no art. 2º, § 3º, da Portaria-TCU nº 121/05, comunicação à Ouvidoria do TCU da decisão que for adotada nestes autos, tendo em conta as manifestações 09541, 09661, 09662, 10552, 12572, 13844, 15009, 15221, 15261, 15263, 15509, 15703, 15744, 15745, 15917, 16070, 16167, 16299, 16305, 16686, 16741, 16943, 17182, 18637. 18760, 18774, 19607, 20491, 20816, 21015, 21139, 21199, 21341, 21511, 21625, a fim de propiciar ao órgão o cumprimento ao disposto no art. 2º, inciso VII, da Resolução-TCU nº 169/04.

10. Além dessas providências, a equipe de inspeção propôs que fosse dada ciência da decisão que venha a ser adotada nestes autos aos denunciantes dos Processos: TC 027.559/2008-0; TC 028.321/2008-6 e TC 029.908/2008-1; e ao Exmo. Procurador da República no Município de Foz do Iguaçu, Paraná, Dr. Flávio de Carvalho Reis, tendo em vista o ofício PRM/FI/PR n.º 2706/2008, cumprindo determinação constante do TC 028.604/2008-1, arquivando-se o processo, com base no art. 40, V, da Res. TCU 191/2006, c/c o art. 169, IV do RITCU, uma vez que o mesmo cumpriu seu objetivo processual.

11. Após a conclusão do relatório de inspeção em exame, deram entrada nesta Corte de Contas os ofícios números 243/2009/SE-MF, de 30/4/2009 (fls. 168/174) e RFB/Audit/Diaex 2009/015, de 6/5/2009 (fls. 175/181). O diretor da 2ª DT elaborou nova instrução de fls. 185/186, destacando o seguinte:

"4. O ofício 243/2009/SE-MF encaminhou cópias da Portaria 191/2009, de 28/4/09 (fl. 169), que versa sobre as atividades meio que poderão ser executadas por empregados do Serpro, muitas das quais eram

consideradas de competência exclusiva dos ocupantes de cargos de Analista e de Auditor da Receita Federal do Brasil, e da Lei 11.933, de 28/4/09 (fls. 170/174), que, dentre outras coisas, alterou o parágrafo único do art. 323 da Lei 11.907/2009, que trata da autorização de permanência de empregados do Serpro no Ministério da Fazenda, independentemente da ocupação de cargos em comissão, no exercício de atividades compatíveis com as atribuições dos respectivos empregos.

5. O ofício RFB/Audit/Diaex n° 2009/015, traz de novidade apenas a Portaria MPOG n° 87/2009, de 23/4/09 (fl. 181), que autorizou a realização de concurso público para provimento de 450 cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e de 700 cargos de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil, ambos da Carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil do Quadro de Pessoal do Ministério da Fazenda.

6. Essas medidas, noticiadas após o término dos trabalhos, vão ao encontro das conclusões da equipe, de necessidade de implementação de medidas complementares às já apresentadas. Porém entendo que elas não são ainda suficientes para garantir a efetividade do conjunto de providências adotadas.

7. Recebi, também, em 6/5/09 (fls. 182/184), a manifestação n° 22.282, que tem a ver com o assunto objeto deste monitoramento".

12. O diretor concluiu manifestando-se de acordo com as propostas da equipe (fls. 166/167), acrescentando à letra "c" do subitem 6.1 a manifestação 22.282.

13 O secretário da 2ª Secex acompanhou a proposta do diretor (fl. 186).

É o relatório.

VOTO

Examina-se, nesta oportunidade, relatório de inspeção realizada pela 2ª Secex em atendimento ao disposto no subitem "4.3" do Acórdão n° 503/2008 – TCU – Primeira Câmara, com a finalidade de monitorar o cumprimento das determinações consubstanciadas nos itens "1", "2" e "3" da citada deliberação. As determinações do tribunal foram nos seguintes termos:

"1. à Receita Federal do Brasil, ao Serpro, à Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, à Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional que:

- em conjunto e no prazo máximo de 120 dias, contados a partir da ciência desta determinação, encaminhem ao Tribunal de Contas da União, por intermédio da 2ª SECEX, plano de execução de medidas que visem a solucionar a questão do desvio de função de empregados celetistas do Serpro, estagiários e servidores do PCC/PGPE, em atividade na RFB e em outros órgãos do Ministério da Fazenda, tendo em vista os potenciais riscos ao erário, advindos de demandas judiciais por desvio de função, e à integridade dos sistemas da Receita Federal do Brasil, decorrentes do acesso irrestrito a informações e dados sigilosos;

2. aos órgãos antes referidos que levem em conta, entre outros, os seguintes aspectos na implementação das medidas reclamadas no item anterior: a) as atribuições que os servidores de outros órgãos cedidos à RFB podem desempenhar; b) responsabilização das chefias imediatas por desvio de função; c) política de concursos de seleção e de remoção na RFB; d) controle do impacto financeiro das ações decorrentes de desvio de função; e) elaboração de normas e procedimentos que visem à sustentabilidade das providências a serem adotadas; e f) cronograma de implantação das propostas, com indicação dos percentuais a serem atingidos em cada etapa, para solução definitiva do problema;

3. à Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda que informe nas suas contas anuais de cada exercício sobre a implantação do plano de que trata o item 1 acima destacando a evolução de suas etapas;"

2. Segundo informações constantes no presente relatório de inspeção (fls. 154/167, vol. Principal), a Receita Federal, o Serpro, a Secretaria Executiva do MPOG, a Secretaria Executiva do MF e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional cumpriram as determinações acima transcritas, mediante a elaboração e apresentação das diversas medidas levadas a efeito com o objetivo de solucionar a

questão do desvio de função de empregados celetistas do Serpro, estagiários e servidores do PCC/PGPE em atividade na Receita Federal e no Ministério da Fazenda.

3. Apesar dos resultados positivos constatados pelos Auditores da 2ª Secex, as providências efetivadas pelos órgãos envolvidos na matéria sob enfoque não foram consideradas totalmente eficazes. Em conseqüência, a equipe suscitou a necessidade de serem adotadas outras ações complementares a fim de que pudesse ser alcançada a plena eficiência das providências concretizadas.

4. Para possibilitar a realização de exame pormenorizado acerca das medidas apresentadas pelos órgãos supracitados, relativamente ao atendimento das determinações do TCU, considero oportuno relacioná-las também neste voto, quais sejam:

a) – Implementação de medidas para substituir, gradativamente, empregados do SERPRO por servidor efetivo. Esta ação consiste em implantar mecanismos que propiciem a substituição dos empregados do SERPRO por servidores efetivos de carreira e subdividi-los em três principais etapas.

b) – Edição de Decreto do Presidente da República excluindo das atribuições das carreiras de Auditor Fiscal e de Analista Tributário da Receita Federal a exclusividade de atendimento ao público. A providência trata do Decreto n° 6.641/2008, que regulamentou as atribuições da carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil, composta pelos cargos de Auditor-Fiscal e Analista-Tributário, definindo atribuições privativas e comuns a tais cargos e retirando a exclusividade do atendimento ao público.

c) – Edição da Portaria GMF 10/2009, estabelecendo procedimentos relativos aos empregados do SERPRO, em exercício no Ministério, conforme parágrafo único do art. 323 da Medida Provisória n.º 441/08. Tal providência consiste em disciplinar a gestão dos empregados do SERPRO em exercício nos órgãos do Ministério da Fazenda.

d) – Constituição de Grupo de Trabalho, composto por representantes do Ministério da Fazenda e da Advocacia Geral da União, com a finalidade de aperfeiçoar o controle do impacto financeiro e os procedimentos e rotinas relativos à defesa da União em juízo. Esta ação consiste em criar Grupo de Trabalho – GT entre o Ministério da Fazenda e a Advocacia Geral da União com o objetivo de aperfeiçoar procedimentos e rotinas relativos à defesa da União em Juízo. A proposta foi encaminhada pelo MF à AGU por meio do Aviso 21/MF, segundo a qual o grupo é composto por 6 (seis) membros. Destes, 3 (três) são representantes do MF (1 da CGRG, 1 da RFB e 1 da PGFN) e 3 (três) são representantes da AGU, ficando sua coordenação a um representante do MF. O prazo fixado para apresentação, pelo GT, de propostas foi de 60 (sessenta) dias após sua constituição.

5. De acordo com o relatório que antecede a este voto, a equipe examinou cuidadosamente cada uma das ações acima relacionadas, destacando os prazos estabelecidos para que as mesmas fossem efetivadas de forma satisfatória. Nesse enfoque, restou constatado que apenas a última providência, relacionada à constituição do Grupo de Trabalho, não foi efetivamente concluída.

6. Com relação à providência em destaque, a equipe de inspeção fez, dentre outras, as seguintes observações que:

> *"3.4.4.3.1. O Grupo de Trabalho referido encontra-se em formação, tendo sido expedidos pela Coordenação-Geral de Recursos Humanos – COGRH, da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do MF, memorandos para a RFB, para a PGFN e para a AGU a fim de que tais órgãos designem servidores para compor o Grupo de Trabalho. Conforme o ofício 26/2009/AECI/GMF/MF (fls.118/120) apenas a PGFN apresentou resposta com a designação de servidor. Logo, não havendo, ainda, medidas derivadas do GT, apesar de entendermos que a pretensão é compatível com a necessidade e com a determinação do TCU, a verificação da aderência restou prejudicada.*
>
> *(...)*
>
> *3.4.6.1.1. Conforme mencionado, solicitou-se informações à RFB e à SE/MF sobre o andamento dos trabalhos do GT instituído pela Portaria Conjunta 120/2009, por entender-se como de fundamental importância tais controles para o efetivo combate à ocorrência de desvio de função e seus impactos administrativos e financeiros.*

3.4.6.1.2. A RFB nada informou. Já a SEMF apresentou resposta cujos termos estão parcialmente transcritos abaixo:

"Em virtude do elevado número de ações judiciais movidas por servidores públicos contra a União, na pessoa do Ministério da Fazenda, e contra as autoridades pertencentes aos quadros desse Ministério, tornou-se imprescindível a adoção de medidas no sentido de aumentar o controle e gerenciamento das decisões judiciais, do seu efetivo cumprimento, e das possibilidades recursais visando a melhor defesa da União em juízo. Assim sendo, tem-se a pontuar os seguintes atos:

a) Expedição da ordem de serviço que disciplina o Sistema de Acompanhamento de Demandas Judiciais (SICAJ);

b) Criação e implantação do Sistema de Acompanhamento de Demandas Judiciais;

c) Expedição da Portaria Conjunta AGU/MF nº 120, de 02 de março de 2009, publicada no D.O.U. de 04 de março de 2009, que constitui Grupo de Trabalho para aperfeiçoar procedimentos e rotinas entre o Ministério da Fazenda e a Advocacia-Geral da União relativos à defesa da União em juízo. [omissis]"

(...)

3.4.6.1.5. Frente à resposta apresentada, restou patente que o Sistema de Acompanhamento de Demandas Judiciais – SICAJ – criado há mais de 10 (dez) anos, por meio do Decreto nº 2.839/1998, ainda não foi devidamente implementado. Dentre os objetivos do SICAJ definidos no Decreto em tela, ressaltem-se:

i. identificar ações de mesmo autor, pedido e causa de pedir;

ii. apoiar a Advocacia-Geral da União nas correições ordinárias e especiais;

iii. dispor de informações gerenciais atualizadas;

(...)

3.4.6.2. Notas Técnicas que consubstanciaram as decisões do Grupo de Trabalho

3.3.6.2.1. Foram, ainda, solicitadas informações a respeito da existência de Notas Técnicas que consubstanciaram as decisões decorrentes do Grupo de Trabalho Interministerial. Obteve-se, sinteticamente, as seguintes informações:

*3.3.6.2.1.1. **RFB**: Notas Técnicas não consubstanciaram decisões do Grupo de Trabalho instituído e sim apresentaram informações a órgãos demandantes sobre as tratativas e providências que estavam sendo adotadas por aquela RFB, em conjunto com os demais órgãos envolvidos, visando o atendimento ao Acórdão em tela;*

*3.3.6.2.1.2. **SE/MF**: informaram que não emitiram pareceres ou notas técnicas sobre o assunto;*

*3.3.6.2.1.3. **PGFN**: informou que não emitiu notas técnicas relativas a ações judiciais decorrentes do Grupo de Trabalho Interministerial, de que trata o Acórdão/TCU nº 503/2008 – Primeira Câmara;*

*3.3.6.2.1.4. **SERPRO**: informou não ter emitido notas técnicas;*

*3.3.6.2.1.5. **SE/MPOG**: não prestou informações.*

3.3.6.2.1.2. A inexistência de Notas Técnicas subsidiando o Grupo de Trabalho Interministerial entre o MF e o MP é um provável fator para a necessidade de medidas complementares às já apresentadas."

7. Diante de tudo o que foi destacado pela equipe chega-se à conclusão de que as quatro medidas apresentadas pelos Secretários-Executivos do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão são parcialmente eficazes na solução da questão do desvio de função.

8. Ademais, têm razão os Auditores da 2ª Secex ao afirmarem que algumas dessas providências só surtirão efeitos concretos após algum tempo de suas implantações, e isso se os gestores envolvidos cumprirem rigorosamente os termos acordados. Assim, é importante o acompanhamento da evolução das providências e dos resultados alcançados a partir do cumprimento, por parte da SE/MF, da já transcrita determinação objeto do 'item 3' do Acórdão 503/2008 – Primeira Câmara – TCU. Além disso, nada impede que, em oportunidade futura, o Tribunal promova novo monitoramento do cumprimento das determinações da respectiva deliberação.

9. Portanto, conforme mencionado anteriormente, foi constatado que o cronograma de implantação das medidas em destaque somente deixou de ser cumprido no que diz respeito à constituição de grupo de trabalho entre a Advocacia Geral da União – AGU e o Ministério da Fazenda.

10. Merece registro também o fato de que o problema relativo ao desvio de função em órgãos do Ministério da Fazenda não é recente, pois já existe há mais de vinte anos. Isso dificulta a adoção de providências de efeito mais rápido, com a necessidade de maior tempo para a solução definitiva da questão.

11. Conclui-se, então, que foram cumpridas pelos órgãos responsáveis as determinações do Acórdão 503/2008 – Primeira Câmara, tendo em vista que elaboraram e apresentaram as medidas aqui analisadas, em que pese à necessidade de ações complementares com o objetivo de assegurar a eficácia das determinações. Dessa forma, o tribunal poderá acompanhar o andamento da implantação dessas providências e dos resultados alcançados.

Ante todo o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de julho de 2009.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1609/2009 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-008.889/2008-2
1.1. Apensos: TC-012.097/08-7 c/1 anexo Sigiloso; TC-012.105/08-0 c/1 anexo Sigiloso; TC-027.559/08-0 c/1 anexo Sigiloso (apenso: TC-028.321/08-6 c/1 anexo Sigiloso); TC-028.604/08-1; TC-029.908/2008-1 c/1 anexo Sigiloso; TC-006.044/09-6
2. Grupo: I – Classe: V – Assunto: Relatório de Inspeção (Monitoramento)
3. Interessada: 2ª Secex/TCU
4. Órgãos**:** Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 2ª SECEX
8. Advogados constituídos nos autos**:** não consta
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de inspeção realizada pela 2ª Secex em atendimento ao disposto no subitem "4.3" do Acórdão n° 503/2008 – TCU – Primeira Câmara, com a finalidade de monitorar o cumprimento das determinações consubstanciadas nos itens "1", "2" e "3" da citada deliberação.

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

9.1. determinar, com fulcro no art. 250, inciso II, do RI/TCU, à Receita Federal do Brasil, ao Serpro, à Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, à Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional que, em conjunto:

9.1.1. adotem providências no sentido de implantar medidas complementares às já adotadas a fim de assegurar a eficácia e efetividade das ações já deflagradas para solucionar a questão

do desvio de função de empregados celetistas do Serpro, estagiários e servidores do PCC/PGPE, em atividade na Receita Federal do Brasil e em outros órgãos do Ministério da Fazenda, de moda à dar pleno cumprimento ao Acórdão nº 503/2008-TCU-Plenário, informando os resultados alcançados ao Tribunal;

9.1.2. implantem medidas fiscalizadoras para verificar o cumprimento e a observância das providências adotadas pelos agentes envolvidos;

9.2. comunicar a Ouvidoria do TCU, com fulcro no art. 2º, § 3º, da Portaria – TCU nº 121/2005, o inteiro teor deste acórdão bem como do relatório e voto que o fundamentam a fim de propiciar-lhe o cumprimento do disposto no art. 2º, inciso VII, da Resolução – CU nº 169/2004, tendo em conta as manifestações 09541, 09661, 09662, 10552, 12572, 13844, 15009, 15221, 15261, 15263, 15509, 15703, 15744, 15745, 15917, 16070, 16167, 16299, 16305, 16686, 16741, 16943, 17182, 18637. 18760, 18774, 19607, 20491, 20816, 21015, 21139, 21199, 21341, 21511, 21625 e 22282;

9.3. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e voto que a fundamentam, aos denunciantes dos processos apensos: TC 027.559/2008-0; TC 028.321/2008-6 e TC 029.908/2008-1;

9.4. cientificar o Exmo. Senhor Procurador da República no Município de Foz do Iguaçu, Paraná, Dr. Flávio de Carvalho Reis, desta deliberação, bem como do relatório e voto que a fundamentam, tendo em vista o ofício PRM/FI/PR n.º 2706/2008, cumprindo determinação constante no TC 028.604/2008-1 (apenso);

9.5. determinar o arquivamento deste processo, com fulcro no art. 40, V, da Resolução – TCU 191/2006, c/c o art. 169, IV do RITCU, uma vez que cumpriu seu objetivo processual.

10. Ata n° 29/2009 – Plenário.

11. Data da Sessão: 22/7/2009 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1609-29/09-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e José Jorge.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditores presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

BENJAMIN ZYMLER
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral