

Proc. TC-005.903/2015-7

Representação

**Parecer**

Versam os autos sobre representação autuada pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefip – a partir de documentação encaminhada ao Tribunal pela Assessoria Especial de Controle Interno (AECI) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), por meio da qual notícia possíveis irregularidades ocorridas no âmbito da Companhia Nacional de Abastecimento – Conab.

2. Pela documentação carreada aos autos, observamos que foi editada a Resolução Administrativa Conab n.º 10/2011, que regulou uma sistemática de incorporação de funções comissionadas exercidas na empresa a partir de 1.º de janeiro de 1991 aos salários dos funcionários, a partir de cinco anos de exercício, até a integralização da função após 10 anos de exercício, desde que o funcionário tenha sido dispensado da função por conveniência administrativa (fls. 63/66 da peça n.º 1).

3. Além disso, a Diretoria Colegiada da estatal aprovou a Resolução administrativa Conab n.º 11/2010, que regulou a incorporação de parcela de função aos empregados cedidos para o exercício de DAS no atual Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA ou na estrutura da Presidência da República, e que também tenham sido dispensados da função por conveniência administrativa após 10 anos, contínuos ou não (fls. 60/62, item 9 da fl. 13 e fl. 32 da peça n.º 1).

4. A Resolução n.º 10/2011 previa expressamente a possibilidade da percepção cumulativa da parcela de função incorporada com a retribuição por cargo em comissão ou função de confiança – item 4.2 da citada norma interna (fl. 66 da peça n.º 1).

5. Os normativos em questão receberam parecer desfavorável do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – DEST, por intermédio de sua Coordenação-Geral de Política Salarial e Benefícios, que emitiu a Nota Técnica n.º 350/CGPOL/DEST-MP, de 13 de outubro de 2011 (fls. 32/36 da peça n.º 1).

6. Posteriormente, a Conab revogou as Resoluções administrativas n.ºs 10 e 11 de 2011 e editou as Resoluções administrativas n.ºs 6/2013 e 14/2013, após recomendações emanadas da Controladoria-Geral da União – CGU (fls. 25/28 da peça n.º 1) em relatório de auditoria e gestão.

7. A Resolução n.º 6/2013 foi aprovada pela diretoria colegiada da Conab, apesar de voto contrário do então Presidente da entidade, Senhor Rubens Rodrigues dos Santos (fls. 17/19 e 21 da peça n.º 1).

8. Não identificamos o inteiro teor dos referidos normativos nos autos, mas apenas um trecho da Resolução n.º 6/2013 (fls. 39/40 da peça n.º 1). Entretanto, em consulta à internet, identificamos uma nota expedida pela Associação dos Servidores da Conab em Goiás – Asnab, segundo a qual a Resolução n.º 14/2013 trataria da incorporação de funções no âmbito da companhia, denominada gratificação de 80%. Segundo a nota publicada na internet, a referida norma foi revogada pela diretoria colegiada da Conab em reunião do dia 13/01/2015, por força do Ofício n.º 805/2014, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA (peça n.º 26).

9. Nos presentes autos, identificamos os Ofícios n.ºs 804 e 808/2014, expedidos pelo Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento à época, Senhor Neri Geller, endereçados, respectivamente, às Presidentes do Conselho Fiscal da Conab, Senhoras Lúcia Aida de Lima e Maria dos Remédios Vilar Teixeira, pelos quais são cobradas providências para a observância das orientações expedidas pelo DEST/MPOG, no sentido de evitar medidas relativas à incorporação de funções pela companhia (fls. 4/7 da peça n.º 1).

10. Ressaltamos ainda que a Consultoria Jurídica do MAPA emitiu o parecer acostado às fls. 69/72 da peça n.º 1 sobre a matéria.

11. Inicialmente, o parecer cita a disposição constante do artigo 1.º do Decreto n.º 3.735/2011, segundo o qual:

*“Art. 1.º Ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão compete a aprovação dos seguintes pleitos de empresas estatais federais, encaminhados pelos respectivos Ministérios supervisores:*

*I - quantitativo de pessoal próprio;*

*II - programas de desligamento de empregados;*

*III - revisão de planos de cargos e salários, inclusive alteração de valores pagos a título de remuneração de cargos comissionados ou de livre provimento;*

*IV - renovação de acordo ou convenção coletiva de trabalho;*

*V - participação de empregados nos lucros ou resultados; e*

*VI - contrato de gestão, a que se refere o caput do art. 47 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000.*

§ 1.º *Para os fins do disposto neste Decreto, consideram-se empresas estatais federais as empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.*

§ 2.º *A aprovação de qualquer matéria relacionada no caput deste artigo, para empresas estatais federais que receberem recursos da União para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral, somente poderá ser autorizada se houver dotação orçamentária suficiente para atender às despesas de pessoal e aos encargos sociais, bem como ao acréscimo decorrente.*

§ 3.º *A aprovação de pleitos de empresas estatais federais a que se refere o inciso VI do caput deste artigo, bem como dos que ocasionarem impacto negativo nas metas fiscais, previstas para o exercício de referência, fica condicionada à prévia manifestação da Comissão de Controle e Gestão Fiscal - CCF, instituída pelo Decreto no 2.773, de 8 de setembro de 1998.*

§ 4.º *A atribuição de que trata o caput deste artigo poderá ser delegada ao Secretário-Executivo ou ao Diretor do Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão” (grifo nosso).*

12. Conforme a AGU, as resoluções expedidas pela Conab com o objetivo de garantir melhoria salarial aos funcionários da empresa não foram acompanhadas da necessária autorização por parte do Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão - ou do Secretário-Executivo do Ministério, ou ainda, do Diretor do DEST/MPOG, por delegação de competência, como prevê o artigo 1.º do Decreto n.º 3.735/2011.

13. Por isso, a Consultoria Jurídica do MAPA concluiu no sentido de que:  
*“Ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, via de sua autoridade máxima, cabe, na qualidade de supervisor, determinar à CONAB a implementação de uma sistemática de gestão político/administrativa que não resulte em afronta à competência e determinações do DEST, como soe parece ocorrer no caso concreto, evitando a indicação de empregados para ocupar cargos e funções de confiança que já tenham gratificação incorporada, quer seja por decisão administrativa, quer seja por decisão judicial” (fl. 72 da peça n.º 1).*

14. Em primeira instrução realizada pela Sefip, a unidade técnica promoveu a oitiva da Conab, por intermédio de seu representante legal, a fim de se obterem maiores subsídios à instrução dos autos (peças n.ºs 2/4). Por intermédio do ofício n.º 8077/2015-TCU/Sefip, questionou-se à presidência da Conab o seguinte (peça n.º 5):

*“a) se a Resolução Conab n. 06, de 26/06/2013, que mantém o instituto da incorporação de funções aos empregados ocupantes de cargo comissionado, permanece em vigor, a despeito de determinação em contrário exarada pela Resolução CCE n. 9, de 08/10/1996;*

*b) em caso positivo, as razões que levaram a entidade a descumprir o mencionado normativo vinculante superior;*

*c) em caso negativo, se foram tomadas providências para a anulação dos efeitos ex tunc desta Resolução”.*

15. O Senhor Rubens Rodrigues dos Santos, presidente da Conab à época, enviou as respostas acima solicitadas por meio do Ofício PRESI n.º 440, de 18 de agosto de 2015 (peça n.º 12).

16. Quanto ao primeiro questionamento, o gestor informou que a Resolução Conab n.º 6/2013 já foi revogada pela companhia, em atendimento à Resolução n.º 09/1996 do Conselho de Coordenação e

Controle das Empresas Estatais – CCE – e à determinação emanada do DEST, não havendo nenhuma norma atualmente em vigor que autorize a incorporação de funções na Conab.

17. Entretanto, o Senhor Presidente da estatal à época sustenta que a impossibilidade de incorporação de função comissionada no âmbito do regime celetista conflitaria com a jurisprudência trabalhista atualmente em vigor e poderia acarretar o aumento de passivos judiciais. Para tanto, traz à baila o teor da Súmula n.º 372 do Tribunal Superior do Trabalho.

18. Uma vez que a Resolução n.º 6/2013 foi revogada, o responsável considerou prejudicado o segundo questionamento formulado pela unidade técnica.

19. Finalmente, quanto à interrogação sobre a anulação dos efeitos da referida resolução com efeitos retroativos, o Senhor Presidente da Conab esclareceu que a incorporação de gratificação de função encontra precedentes na jurisprudência laboral brasileira e que o próprio Supremo Tribunal Federal já reconheceu essa possibilidade, se embasada no princípio da estabilidade financeira. Para tanto, citou a ementa da ADIn 1264, a qual trasladamos:

*"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. ART. 30 DA LEI N. 1.145, DO ESTADO DE SANTA CATARINA. PREVISÃO DE REAJUSTE DOS VALORES FIXADOS REFERENTES ÀS VANTAGENS NOMINALMENTE IDENTIFICÁVEIS PARA OS CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO DE DIREÇÃO E DE GERÊNCIA SUPERIOR, NA MESMA PROPORÇÃO.*

*1. Configurada situação de pagamento de vantagem pessoal, na qual se enquadra o princípio da 'estabilidade financeira', e não da proibição constitucional de vinculação de espécies remuneratórias vedada pelo art. 37, inc. XIII, da Constituição da República.*

*2. Previsão legal que não iguala ou equipara vencimentos, apenas reconhece o direito dos que exerceram cargos ou funções comissionadas por certo período de tempo em continuar percebendo esses valores como vantagem pessoal. Precedentes*

*3. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.*

*(ADI 1264, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 29/11/2007, DJe-026 DIVULG 14-02-2008 PUBLIC 15-02-2008 Di 15-02-2008 EMENT VOL-02307-02 PP-00323 RTJ VOL-00204-01 PP-00081 JC v. 35, n. 115, 2007/2008, p. 167-177).*

20. Defendeu ainda que a proibição administrativa de incorporação de função poderia vir a ser questionada judicialmente, deixando as empresas estatais em situação de fragilidade. E dado que a Resolução n.º 6/2013 não continha irregularidade, não foi anulada, mas revogada, razão pela qual não caberia a aplicação de efeitos "ex tunc" a partir da revogação da norma.

21. Ao analisar a resposta firmada pela Conab, a Sefip defende que os funcionários de empresas estatais, apesar de vinculados ao regime celetista, sofreriam limitações impostas por questões orçamentárias e por princípios de direito público.

22. Nessa linha, sustenta que a Resolução n.º 6/2013 da Conab estaria nula desde a sua edição, em 26/06/2013. Isso porque a Resolução n.º 9/1996 do Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais - CCE, o qual foi posteriormente substituído pelo DEST, já inibiria a possibilidade de incorporação de função comissionada no âmbito das estatais federais desde 1996.

23. Segundo a unidade técnica, cabe à Administração anular seus próprios atos, quando eivados de ilegalidade, ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, nos termos do artigo 53 da Lei n.º 9.784/1999. Defende a Sefip que o ato em análise deveria ser anulado, e não revogado, como providenciado pela Conab, porquanto feriu determinação firmada pelo DEST desde 1996.

24. Por isso, a Sefip propõe que a Conab anule a incorporação de funções e de DAS concedidas a funcionários da estatal nos últimos cinco anos, contados da data do acórdão a ser proferido pela Corte de Contas, com determinação ainda para que os beneficiados promovam o ressarcimento dos valores indevidamente recebidos, com correção (peças n.ºs 13/15).

25. Quanto à possível apenação dos gestores, defende a unidade técnica que seria o caso de se presumir a boa-fé dos responsáveis, uma vez que não haveria lei federal a impedir a incorporação de funções pelas estatais e que a jurisprudência da justiça do trabalho poderia amparar essa possibilidade.

26. Por força do despacho exarado à peça n.º 16, o Relator do feito, eminente Ministro Augusto Nardes solicitou a oitiva ministerial nos autos.

\*\*\*\*\*

27. Para melhor compreender a matéria ora em discussão e visto que não encontramos informações quantitativas e financeiras sobre as possíveis irregularidades ora em análise, promovemos a extração da folha de pagamentos dos funcionários da Conab, relativa ao mês de junho de 2017. Para isso, utilizamos o sistema DW-Siape.

28. Pela consulta ao sítio da Conab na internet, obtivemos o seguinte quadro de funcionários da empresa, relativo ao mês de agosto/2016 (peça n.º 23):

Plano de carreira	Nível escolaridade	Quantidade
PCCS 1991	Superior	425
	Médio	905
	Fundamental	1876
PCCS 2009	Superior	894
	Médio	321
	Fundamental	606
<b>Total:</b>		<b>5027</b>

29. Em extração de dados realizada e tomando-se por base a folha de pagamentos do mês de junho/2017, identificamos 3.851 funcionários com pagamento ativo. A folha bruta no mês citado somou R\$ 28.503.674,24 e a folha líquida perfaz o total de R\$ 14.819.395,34 (fl. 322 da peça n.º 22).

30. Identificamos 356 servidores com a rubrica Siape “82552 – Gratificação incorporada”. O pagamento dessa parcela totalizou R\$ 1.035.043,40 no mês de junho/2017 (peça n.º 18). O maior valor pago nessa rubrica foi de R\$ 7.548,58 (matrícula 01.269.548-3) – fl. 9 da peça n.º 18. O valor médio da parcela em análise entre os 356 beneficiários é de R\$ 2.907,42 e o menor valor encontrado foi de R\$ 927,70 (matrícula 01.270.913-1) – fl. 14 da peça n.º 18.

31. Pesquisamos a ocorrência de funcionários que percebem a rubrica relativa à gratificação incorporada e que, cumulativamente, receberiam a retribuição pelo exercício de cargo em comissão ou função de confiança (rubricas Siape “00301 GRAT. CARGO COMISSIONADO-CLT” e/ou “00269 REM. FUNÇÃO DE CONFIANÇA – CLT”). Contamos 42 empregados que recebem as duas ou três rubricas.

32. No entanto, todos os 42 funcionários também possuem uma rubrica de desconto (código Siape “00301 GRAT. CARGO COMISSIONADO-CLT”) que tem o mesmo valor ou supera o valor da rubrica Siape “82552 – Gratificação incorporada” (peça n.º 20).

33. O único caso em que não identificamos a existência da rubrica redutora foi no contracheque da servidora Ludmila Brandão (peça n.º 24).

34. Portanto, à exceção de um único caso, não identificamos irregularidade relativamente à percepção concomitante de parcela incorporada e de cargo em comissão, o que poderia configurar *bis in idem*. Além disso, essa evidência comprova que a Conab atendeu à orientação expedida pelo Senhor Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento à entidade, para evitar o pagamento concomitante de parcela incorporada e função comissionada, com base em parecer confeccionado pela Consultoria Jurídica do Ministério (fls. 10 e 69/72 da peça n.º 1).

35. A determinação do Ministério da Agricultura à Conab foi no sentido de evitar a nomeação de funcionários que tenham parcela incorporada para o exercício de funções comissionadas. Porém, a medida executada pela empresa, de pagar e descontar o valor da parcela incorporada, tornando o valor pago nulo, teria o mesmo efeito, em nosso entender, além de dar maior flexibilidade à companhia para nomear para funções comissionadas funcionários que foram beneficiados com a incorporação de função.

36. Aproveitando a oportunidade de análise da base de dados, procedemos a uma verificação da conformidade da folha de pagamento em questão quanto à observância ao teto constitucional, atualmente no valor de R\$ 33.763,00.

37. Para realizar esse cálculo, promovemos a exclusão de rubricas de rendimentos que não comporiam a base de comparação com o teto, as quais listamos na tabela anexada à peça n.º 21. Como exemplo, desconsideramos valores relativos ao pagamento de férias, 13.º salário, substituições, auxílio

alimentação, auxílio escola, auxílio funeral e auxílio creche, por exemplo. As rubricas excluídas do teto foram marcadas na tabela de peça n.º 21 com o campo “*Fora\_teto*” = Verdadeiro.

38. Identificamos 9 servidores que possuem a rubrica Siape “00507 ABATE TETO (CF ART 37) ATIVO”. Após desconsiderarmos rubricas não integrantes do cálculo de teto, não identificamos funcionários que tenham extrapolado o limite remuneratório previsto no artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal de 1988 (peça n.º 25).

39. Alguns servidores integram o conselho fiscal ou de administração da Conab e são servidores federais em outros órgãos do Poder Executivo. Por isso, o sistema Siape já faz o somatório da remuneração do outro vínculo com a retribuição paga pela Conab e, por tal motivo, esses servidores recebem valores simbólicos pela Conab (peça n.º 25). Portanto, não identificamos irregularidades no que diz respeito à observância ao teto remuneratório previsto no artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal de 1.988.

\*\*\*\*\*

40. Feito o relato dos fatos constantes dos autos e das informações trazidas a partir da análise da folha de pagamentos da Conab, relativa ao mês de junho de 2017, por nós realizada, passemos à valoração dos atos de gestão em apreciação no processo.

41. Preliminarmente, entendemos que a presente representação poderá ser conhecida, uma vez atendidos os requisitos previstos nos artigos 235, *caput*, e 237, inciso II, do Regimento Interno da Corte de Contas.

42. Consideramos que a aprovação das resoluções administrativas Conab n.ºs 10 e 11/2011, as quais concederam a possibilidade de incorporação de funções comissionadas ou de DAS aos empregados da estatal, sem a prévia autorização do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, diretamente ou por delegação de competência, feriu a disposição contida no artigo 1.º do Decreto n.º 3.735/2001.

43. É indiscutível que tais normativos trouxeram aumento de despesas à Conab. Ademais, não foi comprovado se havia dotação orçamentária suficiente à época da aprovação das normas internas para suportar esse incremento de despesa de pessoal, o que também configura descumprimento ao comando constante do § 3.º do artigo 1.º do mesmo Decreto n.º 3.735/2001.

44. As mesmas irregularidades inquinam de mácula as Resoluções administrativas Conab n.ºs 6/2013 e 14/2013.

45. Portanto, uma vez configurada a ocorrência de ilegalidades nos autos em análise, a presente representação deve ser considerada procedente.

46. No entanto, diferentemente do que defende a Sefip em pareceres de peças n.ºs 13/15, entendemos que a incorporação prevista nas referidas resoluções editadas pela Conab seria parcialmente irregular.

47. O enunciado n.º 372 da Súmula de Jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho – TST – reconhece o direito à incorporação de função comissionada recebida por pelo menos 10 anos, em caso de dispensa da função por iniciativa do empregador. Transcrevemos o teor da referida súmula:

“Súmula n.º 372 do TST

*GRATIFICAÇÃO DE FUNÇÃO. SUPRESSÃO OU REDUÇÃO. LIMITES (conversão das Orientações Jurisprudenciais nos 45 e 303 da SBDI-1) - Res. 129/2005, DJ 20, 22 e 25.04.2005*

*I - Percebida a gratificação de função por dez ou mais anos pelo empregado, se o empregador, sem justo motivo, revertê-lo a seu cargo efetivo, não poderá retirar-lhe a gratificação tendo em vista o princípio da estabilidade financeira. (ex-OJ n.º 45 da SBDI-1 - inserida em 25.11.1996)*

*II - Mantido o empregado no exercício da função comissionada, não pode o empregador reduzir o valor da gratificação. (ex-OJ n.º 303 da SBDI-1 - DJ 11.08.2003)”.*

48. Pelo texto do referido enunciado, o empregado que tenha exercido funções pelo período mínimo de dez anos e que tenha sido exonerado pelo empregador faria jus à incorporação do valor da função à sua remuneração, por força do princípio da estabilidade financeira.

49. Em nossa avaliação, as Resoluções administrativas n.ºs 10/2011 e 6/2013, emitidas pela Conab, foram além do entendimento fixado pelo TST, por terem permitido a incorporação de funções e

DAS já a partir do quinto ano de exercício de funções, ao invés do mínimo de 10 anos previsto na súmula mencionada. No entanto, as referidas normas estão em consonância com o TST ao reconhecerem o direito de incorporação apenas ao empregado que tenha sido exonerado por conveniência administrativa.

50. Portanto, antes de se propor a exclusão sumária da rubrica Siape “82552 *Gratificação Incorporada*”, o que seria o efeito concreto do que propõe a Sefip no parecer de peça n.º 13, entendemos que seria necessária, como medida preliminar, a revisão prévia de todos os processos de incorporação de funções fundamentadas com base nas Resoluções n.ºs 10/2011 e 6/2013, a fim de anular apenas aqueles casos em que servidores da estatal tenham computado menos de 10 anos de exercício de funções comissionadas ou DAS e/ou que não tenham sido exonerados por ordem da empresa.

51. Ao percorrermos o texto da Resolução administrativa Conab n.º 11/2011, consideramos que a norma está em conformidade com o enunciado de Súmula n.º 372 do TST, porquanto autoriza a incorporação de DAS exercidos por servidores da Conab no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento ou na Presidência da República, a partir de 10 anos, contínuos ou não. Portanto, para os empregados que tenham incorporado funções com base na Resolução n.º 11/2011, não vislumbramos irregularidade a ser sanada.

52. Deixamos também de acolher a proposição firmada pela unidade técnica no sentido de se exigir o ressarcimento dos últimos cinco anos recebidos pelos funcionários que tiveram incorporação de funções, com correção.

53. Entendemos que a situação ora em análise comportaria a aplicação da Súmula TCU n.º 249, cujo teor transcrevemos:

*“SÚMULA N.º 249*

*É dispensada a reposição de importâncias indevidamente percebidas, de boa-fé, por servidores ativos e inativos, e pensionistas, em virtude de erro escusável de interpretação de lei por parte do órgão/entidade, ou por parte de autoridade legalmente investida em função de orientação e supervisão, à vista da presunção de legalidade do ato administrativo e do caráter alimentar das parcelas salariais”.*

54. O instituto da incorporação de função comissionada é cabível no regime celetista e encontra guarida inclusive na Súmula n.º 372 do TST. Além disso, é inegável o caráter alimentar da referida parcela. Como a própria unidade técnica defendeu, não há norma federal que proíba a incorporação de funções no regime da CLT. Foram descumpridas disposições constantes do Decreto n.º 3.735/2001, porém, vislumbramos que a entidade já tomou as providências para se adequar às determinações exaradas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e pelo Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais.

55. Por tais motivos, propomos que seja dispensado o ressarcimento dos valores indevidamente recebidos de boa-fé pelos servidores da Conab que não estejam de acordo com as exigências previstas na Súmula TST n.º 372, até a data em que a Corte de Contas firmar determinação no sentido de que sejam interrompidos os pagamentos incorretos.

56. A fim de evitar futuras irregularidades da mesma natureza, propomos seja determinado à Conab que se abstenha de conceder vantagens a seus funcionários sem a prévia autorização do Ministério do Planejamento ou, alternativamente, sem a anuência do Secretário-Executivo do Ministério ou do Diretor do Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por delegação de competência, nos termos do que dispõe o artigo 1.º do Decreto n.º 3.735/2001.

57. Além disso, seria prudente alertar a referida entidade sobre a observância ao disposto no § 2.º do mesmo Decreto n.º 3.735/2001, o qual condiciona a autorização de qualquer melhoria salarial aos empregados de empresas públicas à existência de prévia dotação orçamentária, para empresas estatais que percebam recursos da União para o custeio das despesas de pessoal, o que é o caso da Conab.

58. Quanto à responsabilização dos gestores da entidade, manifestamos nossa concordância com a Sefip, que opina pela dispensa de sanção aos responsáveis. Assim entendemos, primeiramente porque as quatro resoluções administrativas mencionadas já foram revogadas pela entidade, deixando de produzir novos efeitos, conforme esclarecimentos prestados pelo Senhor Presidente da entidade à peça n.º 12.

59. Ademais, a pesquisa na folha de pagamento da entidade comprova que, à exceção de uma servidora, não estão sendo realizados pagamentos concomitantes de parcelas incorporadas de função com a retribuição por cargo em comissão ou função de confiança, o que configuraria *bis in idem*.

60. Destacamos que o então Presidente da Conab, Senhor Neri Geller, posicionou-se contrariamente à aprovação da Resolução n.º 6/2013 pela diretoria colegiada da entidade e deu conhecimento do fato ao Senhor Diretor do DEST/MPOG, conforme comprova o Ofício OF/PRESI n.º 510/2013 (fls. 16/21 da peça n.º 1).

61. Finalmente, informamos que, por intermédio da documentação acostada aos autos às peças n.ºs 27/29, a Corregedoria do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento enviou cópia dos processos administrativos n.ºs 70000.000416/2015-06 e 70000.000118/2008-89, que tratam de pedido de abertura de sindicância para se levantar a eventual responsabilidade dos dirigentes da Conab pela aprovação de normas que autorizaram a incorporação de função pelos empregados da estatal, sem autorização prévia do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – DEST.

62. Após várias tramitações entre o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, a Corregedoria-Geral da União, a Conab e a Advocacia-Geral da União, desde o ano de 2007 (fl. 3 da peça n.º 28), o Ministério da Agricultura pronunciou-se pela (fl. 279 da peça n.º 29):

*“(...) extinção do feito disciplinar no âmbito do processo n.º 70000.000416/2015-06, tendo em vista ausência de mínimos indícios de materialidade disciplinar hábeis a instaurar procedimento em caráter correccional, artigo 52, da Lei 9.784/99”.*

\*\*\*\*\*

63. Em que pese a análise da regularidade das rubricas pagas pela estatal a seus empregados não constitua o escopo principal dos presentes autos, ao tomarmos contato com a folha de pagamento da Conab, relativa ao mês de junho/2017, deparamo-nos com algumas parcelas de rendimentos que nos chamaram a atenção e que poderiam ser objeto de futuros trabalhos de fiscalização por parte da Secretaria de Fiscalização de Pessoal.

64. Citamos, entre outras, o pagamento de auxílio moradia a 12 servidores (R\$ 35.070,03), adicional de transferência a 34 servidores (R\$ 47.407,15), 14.º salário a 1320 funcionários (R\$ 807.294,28), auxílio creche a 297 funcionários (R\$ 161,335,64), auxílio funeral a 13 empregados (R\$ 67.691,78), 230 ocorrências de auxílio a portadores de necessidades especiais (R\$ 221,125,73) e 24 pessoas que recebem auxílio para portador de enfermidade grave (R\$ 25.299,00) – peça n.º 21.

65. A análise de folha de pagamentos em empresas estatais federais não é ainda frequente no âmbito da Corte de Contas. Porém, compreendemos que a ação reiterada de fiscalização por parte do Tribunal poderia levar a um maior entendimento sobre as despesas de pessoal nessa área, além de revelar irregularidades eventualmente presentes nas estatais, com o benefício de evitá-las futuramente.

66. Por isso, consideramos pertinente propor à Sefip que verifique a conveniência e oportunidade de incluir, em seus planos de auditoria, trabalhos de fiscalização em empresas estatais federais, a fim de verificar a legalidade da folha de pagamento dessas entidades.

67. Finalmente, propomos determinação à entidade para que proceda à verificação do pagamento cumulativo de parcela incorporada e de função comissionada à servidora Ludmila Brandão, promovendo a correção dos pagamentos no Siape.

68. Por todo o exposto, com as vênias de estilo por discordar, em parte, do encaminhamento firmado pela Sefip às peças n.ºs 13/15, esta representante do Ministério Público propõe ao Tribunal que:

68.1. conheça da presente representação para, no mérito, considerá-la procedente;

68.2. determinar à Companhia Nacional de Abastecimento – Conab – que:

68.2.1 no prazo máximo de 90 (noventa) dias, promova a revisão da incorporação de função dos 356 empregados relacionados à peça n.º 18 dos autos, para verificar se estão enquadrados nos requisitos previstos no Enunciado de Súmula TST n.º 372, quais sejam, o exercício de funções comissionadas ou DAS por pelo menos 10 anos, ininterruptos ou intercalados, e cumulativamente, que o empregado tenha sido dispensado da função por conveniência administrativa da companhia, e providencie a exclusão da rubrica Siape “82552 Gratificação Incorporada” àqueles que não se enquadraram nas exigências firmadas pelo TST, dispensado o ressarcimento das importâncias recebidas de boa-fé, nos termos da Súmula TCU n.º 249;

**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Gabinete da Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva**

68.2.2. no mesmo prazo, verifique o pagamento cumulativo de parcela incorporada e de função comissionada à empregada Ludmila Brandão (CPF n.º 908.741.081-04), providenciando a correção da remuneração da interessada no Siape, de forma a evitar a retribuição cumulativa da função;

68.2.3. informe à Corte de Contas as providências tomadas após findo o prazo de 90 (noventa) dias;

68.2.4. abstenha-se de conceder vantagens a seus funcionários sem a prévia autorização do Ministério do Planejamento ou, alternativamente, sem a concordância do Secretário-Executivo do Ministério ou do Diretor do Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por delegação de competência, nos termos do que dispõe o artigo 1.º do Decreto n.º 3.735/2001;

68.3. alertar à Conab que observe o disposto no § 2.º do Decreto n.º 3.735/2001, o qual condiciona a autorização de qualquer melhoria salarial aos seus funcionários à existência de prévia dotação orçamentária;

68.4. recomendar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal que avalie a conveniência e oportunidade de incluir fiscalizações de folha de pagamento em empresas públicas e sociedades de economia mista federais, a exemplo da Conab, a fim de verificar a legalidade de vantagens concedidas aos funcionários dessas estatais, bem como para aferir o cumprimento às exigências previstas no Decreto n.º 3.735/2001, no que concerne à concessão de benefícios e vantagens a seus funcionários e à autorização prévia por parte dos órgãos responsáveis, além da existência de prévia dotação orçamentária.

68.5. determinar à Sefip que promova o monitoramento da determinação constante do item 65.2 supra, representando ao Tribunal em caso de descumprimento por parte da entidade.

Ministério Público, 1 de fevereiro de 2018.

**Cristina Machado da Costa e Silva**  
Procuradora-Geral