GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 006.651/2021-6
Natureza(s): Administrativo
Órgão/Entidade: não há
Representação legal: não há

SUMÁRIO: ADMINISTRATIVO. ACOMPANHAMENTO DO CUMPRIMENTO DO ACÓRDÃO QUE DETERMINOU A INCLUSÃO DOS ATOS TACITAMENTE REGISTRADOS NO SISTEMA E-PESSOAL, PARA ANÁLISE DA NECESSIDADE DE REVISÃO DE OFÍCIO. 67% DOS ATOS RECADASTRADOS. BAIXO ÍNDICE DE RISCO DE ILEGALIDADE DOS ATOS RECADASTRADOS. DISPENSA DO RECADASTRAMENTO DOS 33% REMANESCENTES. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, o parecer elaborado pelo titular da Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais (peça 887), vazado nos termos a seguir transcritos:

1. Trata-se de relatório com vistas a apresentar os resultados do recadastramento no sistema e-Pessoal dos atos de pessoal existentes no sistema Sisac que contassem entre cinco e 9,5 anos do encaminhamento ao TCU, determinado pelo Acórdão 1414/2021-TCU-Plenário, cujo prazo para cumprimento foi estendido pelo Acórdão 2682/2021-TCU-Plenário, prazo este finalizado em 5/5/2022.

2. O presente relatório conta, também, com propostas de encaminhamento a serem apreciadas pelo Tribunal para dar seguimento às ações empreendidas pela Sefip no intuito de alcançar as finalidades veiculadas no referido acórdão e em decisões anteriores sobre o mesmo tema.

II HISTÓRICO

3. O Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar o Recurso Extraordinário 636.553/RS, apreciando o tema 445 da repercussão geral, fixou a tese de que os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de 5 anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas.

4. Considerando essa decisão, o Exmo. Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues, em seu Voto proferido no Acórdão 122/2021-TCU-Plenário, asseverou que, passado o transcurso de cinco anos da chegada do processo ao TCU, o ato de pessoal deve ser considerado "registrado tacitamente". Além disso, esta Corte de Contas proferiu o entendimento de que, a partir do registro tácito do ato, é possível a revisão daqueles que contenham algum tipo de ilegalidade, no prazo de 5 anos, com base no artigo 54 da Lei 9.784/1999 e no artigo 260, § 2º, do Regimento Interno do TCU.

5. Em consequência, por meio do Acórdão 122/2021-TCU-Plenário, foram feitas determinações à Segecex para que, em conjunto com a Sefip, identificasse, entres os atos constantes da base de dados do Sistema de Apreciação e Registro de Atos de Admissão e Concessões (Sisac) e ou do Sistema de Atos de Pessoal (e-Pessoal) pendentes de julgamento,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71763158.

aqueles que, à luz da decisão exarada pelo STF, deveriam ser considerados tacitamente registrados e aqueles que contivessem algum tipo de ilegalidade e cujos prazos para revisão de ofício encontravam-se em curso, adotando medidas sistematizadas para que fossem, com a maior brevidade possível, submetidos aos procedimentos de revisão de ofício, com fulcro no art. 54 da Lei 9.784/1999, c/c o art. 260, § 2º, do Regimento Interno do TCU.

6. Em decorrência disso, foi elaborado Relatório (peça 7) com as informações solicitadas e as medidas adotadas com vistas ao cumprimento da determinação acima, bem como os eventuais obstáculos a serem enfrentados, no âmbito do TCU, com indicação das possíveis soluções, para que se impedisse a convalidação indevida do maior número possível de atos de concessão de pessoal.

7. Com base no quadro apresentado no Relatório, que informava da necessidade de saneamento da má qualidade dos dados dos atos do Sisac, o Tribunal determinou, por meio do Acórdão 1414/2021-TCU-Plenário, em 16/6/2021, que atos de pessoal do sistema Sisac registrados tacitamente com entrada no TCU há menos de 9,5 anos deveriam ser recadastrados pelo Gestor de Pessoal no sistema e-Pessoal no prazo de 60 dias.

8. Não obstante, os órgãos tiveram dificuldades para cumprir a decisão tempestivamente, em decorrência da reduzida quantidade de pessoal face ao volume de atos a serem recadastrados, em combinação com o fato de os processos administrativos relativos a tais atos serem antigos e terem suas informações consignadas em papel, o que demandou a digitalização dos mesmos, antes do recadastramento, o que foi agravado pela continuidade da pandemia de Covid-19 no país. Esta situação foi descrita em balanço apresentado ao relator pela Sefip por meio de relatório juntado aos autos (peça 887), que subsidiou o voto que resultou no Acórdão 2686/2021-TCU-Plenário (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), o qual concedeu dilação de prazo para o cumprimento da decisão exarada no Acórdão 1414/2021-TCU-Plenário, de forma escalonada conforme o tempo decorrido do ato desde a sua entrada no TCU:

9.1 fixar os prazos a seguir indicados, a serem contados a partir da ciência deste Acórdão, para que todos os órgãos abrangidos pela decisão exarada no Acórdão 1414/2021-TCU-Plenário promovam a inclusão dos atos pendentes de cadastramento no sistema e-Pessoal, de acordo com as respectivas datas de ingresso no TCU:

9.1.1. 60 dias, para os atos de pessoal com data de entrada no TCU há mais de 8 e menos de 9,5 anos;

9.1.2. 90 dias para os atos de pessoal com data de entrada no TCU há mais de 7 e menos de 8 anos;

9.1.3. 120 dias para os atos de pessoal com data de entrada no TCU há menos de 7 anos;

9. Findo o primeiro prazo de 60 dias, foi elaborado relatório com balanço parcial (peça 1841) que apontou uma taxa de 61% de atos recadastrados do total esperado (até a data de 28/3/2022) e encaminhou proposta para elaboração de relatório final ao término do derradeiro prazo de 120 dias, o que contou com a anuência do Exmo. Min. Relator (peça 1842), que também orientou para que fossem indicadas as medidas a serem adotadas em relação aos gestores que eventualmente deixassem de cumprir as determinações da Corte.

10. Considerando que os prazos concedidos pelo Acórdão 2686/2021-TCU-Plenário foram ultrapassados, encaminha-se o presente Relatório com a análise do cumprimento das deliberações do Acórdão 1414/2021-TCU-Plenário. Os dados apresentados neste relatório se referem aos atos que deram entrada no sistema e-Pessoal até a data de 18/07/2022.

11.

III DO RECADASTRAMENTO DOS ATOS PELOS GESTORES

12. Como forma de facilitar o controle dos atos a serem recadastrados, a Sefip enviou os atos enquadrados na situação determinada pelo Acórdão 1414/2021-TCU-Plenário aos gestores

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71763158.

por meio do Módulo Indícios do sistema e-Pessoal. Com base nisso, os gestores puderam identificar individualmente os atos a serem recadastrados em atendimento à mencionada decisão. Dessa forma, foram enviados aos gestores 39.632 atos de pessoal para recadastramento (Tabela 1).

13. Cabe mencionar que a Sefip, por meio de rotina automatizada, identifica diariamente se algum desses atos teve julgamento de mérito no Tribunal antes de o gestor realizar o recadastramento, de forma a se evitar o dispêndio de esforços desnecessários por parte do gestor de pessoal. A quantidade de atos nesta situação é muito pequena, da ordem de 0,3% dos atos devolvidos.

14. Além disso, a rotina identifica as respostas nos quais o gestor retornou o ato Sisac ao TCU sem o respectivo recadastramento, em função de não ser mais o órgão de origem do ato. Caso o TCU não identifique o órgão dono do ato, devido ao beneficiário ou o instituidor do ato não estar mais em folha de pagamento, o indício é arquivado sem recadastramento. Nestes casos (9,0%, ou 3.556 atos), o ato permanecerá na base de dados do Sisac, sem ato correspondente no e-Pessoal.

15. Assim, os atos efetivamente devidos pelos órgãos são aqueles que foram devolvidos ao gestor e não foram julgados ou arquivados pelo TCU, sendo, no total, 35.974 atos de pessoal.

16. Do total esperado, foram recadastrados até o momento 24.091 atos de pessoal, ou 67,0% do total esperado. A Tabela 1 mostra o quadro-resumo dos atos de pessoal recebidos, agrupados conforme o prazo escalonado concedido pelo Acórdão 2686/2021-TCU-Plenário. O quadro considera a idade do ato (tempo desde o envio ao TCU) em 01/07/2021, data em que foram devolvidos os atos aos gestores para recadastramento, de forma a verificar o estrito cumprimento do Acórdão 1414/2021-TCU-Plenário.

Tabela 1 - Quadro-resumo dos atos devolvidos e recadastrados

	Tempo do ato no TCU (em 01/07/2021)				
Situação	***< 7 anos***	***Entre 7 e 8 anos***	***Entre 8 e 9,5 anos***	***Total***	***%***
Devolvidos ao gestor	*19.222*	*9.601*	*10.809*	*39.632*	
Julgados antes do recadastramento	*77*	*9*	*16*	*102*	*0,3%*
Arquivados	*1.341*	*1.123*	*1.092*	*3.556*	*9,0%*
Total devido pelos órgãos	***17.804***	***8.469***	***9.701***	***35.974***	
Recadastrados	*11.638*	*5.456*	*6.997*	*24.091*	*67,0%*
Pendentes	*6.166*	*3.013*	*2.704*	*11.883*	*33,0%*

17. Com base nas informações acima, considera-se que houve um esforço significativo por parte dos órgãos no recadastramento dos atos (67% do esperado), considerando as dificuldades apresentadas no ano de 2021, já objeto de análise no relatório que subsidiou o Acórdão 2686/2021-TCU-Plenário (em síntese, os efeitos da pandemia, o quadro reduzido de pessoal e a dificuldade de acesso aos dados de processos antigos), que podem ter se estendido por 2022.

18. Em que pese o bom resultado geral, o cumprimento da decisão do Acórdão 1414/2021-TCU-Plenário não foi uniforme. Apesar de a grande maioria dos órgãos terem recadastrado mais de 90% dos seus atos, 44 órgãos (16% do total) não alcançaram 50% dos seus atos recadastrados, conforme se verifica na Tabela 2. A listagem completa dos órgãos e as suas respectivas quantidades de atos recadastrados se encontra no Apêndice A.

Tabela 2 - Taxa de recadastramento dos órgãos

Taxa de recadastramento	***Qtde de Órgãos***	***% do Total***	***Atos Pendentes***
Menos de 25%	*31*	*11%*	*5.618*
Entre 25% e 50%	*13*	*5%*	*986*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71763158.

Entre 50% e 75%	*23*	*9%*	*4.052*
Entre 75% e 90%	*27*	*10%*	*836*
Mais de 90%	*173*	*65%*	*391*

19. É importante dizer que o fato de um órgão não ter cumprido satisfatoriamente com a tarefa de recadastrar os atos do antigo Sisac não significa que o trabalho realizado não tenha sido relevante. Enquanto alguns órgãos tinham poucos atos a serem recadastrados, outros possuíam uma quantidade significativa, o que explica o fato de a quantidade de atos pendentes na faixa daqueles que recadastraram menos de 25% ser semelhante à quantidade de atos pendentes daqueles órgãos que recadastraram entre de 50% e 75% dos seus atos.

20. Isso decorre de que apenas vinte órgãos detêm 80% dos atos ainda pendentes, ainda que alguns deles tenham obtido uma taxa de recadastramento satisfatória (Tabela 3).

Tabela 3 – Órgãos com maior quantidade de atos pendentes

Órgão	*Devidos*	*Recadastrados*	*Taxa*	*Pendentes*
MINISTERIO DA SAUDE	*4486*	*2812*	*62,7%*	*1674*
INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	*1828*	*187*	*10,2%*	*1641*
DEP.DE CENTRAL.SERV.DE INATIVOS E PENS.	*1433*	*268*	*18,7%*	*1165*
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANA	*808*	*374*	*46,3%*	*434*
MINISTERIO DA DEFESA/COMANDO DO EXÉRCITO (VINCULADOR)	*1374*	*946*	*68,9%*	*428*
MINISTERIO DA ECONOMIA	*1526*	*1108*	*72,6%*	*418*
UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA	*394*	*12*	*3,0%*	*382*
DEPARTAMENTO NAC OBRAS CONTRA AS SECAS	*795*	*428*	*53,8%*	*367*
FUNDACAO UNIVERSIDADE DE BRASILIA	*451*	*97*	*21,5%*	*354*
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO	*315*	*11*	*3,5%*	*304*
CAMARA DOS DEPUTADOS	*800*	*516*	*64,5%*	*284*
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO	*331*	*69*	*20,8%*	*262*
MINISTERIO DA DEFESA/COMANDO DA MARINHA (VINCULADOR)	*1669*	*1435*	*86,0%*	*234*
MINIST.DA CIÊNCIA, TEC. INOV.E COMUNICÕES	*799*	*581*	*72,7%*	*218*
UNIVERSIDADE FEDERAL DE VICOSA	*237*	*20*	*8,4%*	*217*
MINISTERIO DA DEFESA/COMANDO DA AERONAUTICA (VINCULADOR)	*899*	*697*	*77,5%*	*202*
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS	*471*	*272*	*57,7%*	*199*
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS	*199*	*3*	*1,5%*	*196*
UNIVERSIDADE FED. DO RIO GRANDE DO SUL	*215*	*30*	*14,0%*	*185*
FUND. INST. BRASIL. GEOG. E ESTATISTICA	*261*	*87*	*33,3%*	*174*
UNIV. FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO	*185*	*31*	*16,8%*	*154*

21. Assim, ainda que alguns órgãos tenham uma maior quantidade de atos pendentes (como é o caso do Ministério da Saúde, da Universidade Federal do Paraná ou do Comando do Exército, por exemplo), sua taxa de recadastramento é bastante superior a outros órgãos que possuem uma quantidade pendente de atos menor. Por outro lado, alguns órgãos com baixa taxa de recadastramento possuem muito atos pendentes (como é o caso do Decipex e do INSS).

22. Em síntese, a quantidade de atos recadastrados pelos gestores alcançou números significativos, e a maioria dos órgãos desincumbiu-se de forma satisfatória de sua tarefa. Por outro lado, os atos remanescentes encontram-se concentrados em poucos órgãos, em que pese alguns deles terem alcançado uma alta taxa de recadastramento, pois detinham uma quantidade significativa de atos como meta a ser cumprida.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71763158.

IV DA CARACTERÍSTICA DOS ATOS RECADASTRADOS

23. Em que pese o quantitativo total de atos não ter sido alcançado, é importante lembrar que a iniciativa de requerer o recadastramento dos atos de pessoal teve por objetivo apurar com mais precisão o risco de ilegalidade dos então atos Sisac por meio das novas ferramentas tecnológicas implementadas no e-Pessoal, com a finalidade de priorizá-los evitar que eventuais irregularidades fossem consolidadas pelo decurso do tempo.

24. Sem a devolução do ato, não seria possível identificar de forma eficiente no sistema Sisac os atos passíveis de revisão de ofício, uma vez que os dados existentes nesse sistema são pouco estruturados e não permitem a implementação de rotinas mais assertivas sobre a natureza de cada ato, o que exigia uma análise manual do auditor, com menor capacidade de escala. Com o recadastramento no e-Pessoal, cujos dados são mais estruturados e completos, foi possível submeter os atos a um modelo de classificação de risco e, por consequência, decidir em quais casos realizar uma eventual revisão de ofício. O perfil de risco dos atos recadastrados até o momento se encontra na Tabela 4.

Tabela 4 - Perfil de Risco dos atos recadastrados

	Tempo no TCU atualmente (18/7/2022)						
Risco	**<7 anos**	**Entre 7 e 8 anos**	**Entre 8 e 9,5 anos**	**>9,5 anos**	**Total**	**%**	**% Acum**
0%	2.119	2.494	3.082	1.943	**9.638**	**50,9%**	**50,9%**
4%	181	216	213	185	**795**	**4,2%**	**55,1%**
8%	214	266	381	326	**1.187**	**6,3%**	**61,4%**
12%	161	158	232	189	**740**	**3,9%**	**65,3%**
16%	120	160	229	145	**654**	**3,5%**	**68,7%**
20%	116	219	218	134	**687**	**3,6%**	**72,4%**
24%	117	193	236	136	**682**	**3,6%**	**76,0%**
28%	108	198	206	134	**646**	**3,4%**	**79,4%**
32%	109	169	187	78	**543**	**2,9%**	**82,2%**
36%	106	123	149	59	**437**	**2,3%**	**84,5%**
40%	93	135	101	78	**407**	**2,1%**	**86,7%**
44%	92	153	153	90	**488**	**2,6%**	**89,3%**
48%	141	186	176	73	**576**	**3,0%**	**92,3%**
52%	113	198	151	90	**552**	**2,9%**	**95,2%**
56%	73	166	140	62	**441**	**2,3%**	**97,6%**
60%	43	99	74	42	**258**	**1,4%**	**98,9%**
64%	13	33	56	31	**133**	**0,7%**	**99,6%**
68%	6	7	21	9	**43**	**0,2%**	**99,9%**
72%	1	7	4	8	**20**	**0,1%**	**100,0%**
76%		2	2	4	**8**	**0,0%**	**100,0%**
Total	**3.926**	**5.182**	**6.011**	**3.816**	**18.935[1]**		

25. Percebe-se que 92,3% dos atos recadastrados têm risco abaixo de 50%, em especial os atos mais antigos. O percentual de 50% é o mínimo a partir do qual se considera que a análise do ato tende a ser mais assertiva, no sentido de que aumentam as chances de o trabalho manual do auditor resultar em uma proposta de apreciação pela ilegalidade, sendo uma linha de corte

[1] A quantidade de atos recadastrados com perfil de risco calculado é inferior à quantidade de atos recadastrados informada na **Error! Reference source not found.**, pois o perfil de risco é calculado somente quando o ato dá entrada no TCU oficialmente, depois de passar pela etapa do órgão de Controle Interno. A quantidade de atos recadastrados na **Error! Reference source not found.** considera os tanto os atos que estão no Controle Interno quanto aqueles que já deram entrada no TCU.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71763158.

bastante conservadora. Cabe mencionar que, atualmente, a Sefip tem analisado manualmente atos com, no mínimo, 70% de taxa de risco.

26. No que tange à análise dos atos com maior risco de ilegalidade, por ocasião da elaboração do relatório parcial dos atos recadastrados em março de 2022 (peça 1841, p. 5), se identificou que havia 191 daqueles atos com classificação de risco maior que 50% e idade maior que oito anos. Estes atos foram analisados pela subunidade técnica responsável e, destes, 118 foram desconsiderados liminarmente por serem reconhecidos como atos não passíveis de revisão de ofício, tais como atos de admissão suportados por decisão judicial ou com problemas formais que não levavam à ilegalidade do ato.

27. Em sequência, os 73 restantes foram analisados manualmente pelos auditores, que chegaram a 49 atos com indicação de revisão de ofício, que foram prontamente encaminhados para a oitiva dos interessados, conforme prevê o regimento da Corte, estando tais atos aguardando o retorno das comunicações, não havendo instrução definitiva sobre sua legalidade ou ilegalidade.

28. Desta forma, dos 21.779 atos recadastrados até março/2022, 0,9% dos atos mostraram ter um perfil de risco minimamente relevante (>50%) na faixa de idade dos atos com mais de oito anos. Desses, apenas 0,2% do total efetivamente resultou em oitiva dos interessados, o que está demonstrado na Tabela 5.

Tabela 5 - Resultado da análise dos atos recadastrados

	Atos	*% do Total*
Recadastrados em 28/3/2022	***21.779***	
Risco > 50% e tempo no TCU > 8 anos	***191***	***0,9%***
Passíveis de revisão de ofício	***73***	***0,3%***
Encaminhados para oitiva dos interessados	***49***	***0,2%***

V CONCLUSÕES

29. Tendo em consideração que o objetivo do recadastramento dos atos antigos do sistema Sisac é a identificação, com mais eficiência e assertividade, dos atos passíveis de revisão de ofício, considera-se que a taxa de possível ilegalidade dos atos recadastrados no âmbito do Acórdão 1414/2021-TCU-Plenário é baixa, da ordem de 0,2%.

30. Resumindo os números apresentados nas seções anteriores, pode-se dizer que o esforço empreendido pelos órgãos para recadastrar 21.779 atos de pessoal no prazo de um ano resultou em apenas 49 atos encaminhados para revisão de ofício. Cumpre ressaltar que a taxa de efetividade do recadastramento pode ser ainda menor, visto que nem todos os atos que foram encaminhados para oitiva dos interessados serão considerados ilegais ou, ainda que sejam, terão algum benefício financeiro para o erário, em função da impossibilidade de supressão de rubricas nos pagamentos ou a sustentação de pagamentos por decisões judiciais.

31. Assim, olhando-se de forma prospectiva, considerando que estão pendentes de recadastramento 11.883 atos de pessoal e que estes tenham o mesmo perfil de risco já apresentado, a expectativa de atos a serem encaminhados para revisão de ofício, caso os órgãos cumpram integralmente a decisão ora monitorada, é de apenas 70 atos.

32. Cabe mencionar também que, em função do prazo concedido para o recadastramento, alguns atos que, à época da decisão, contavam com menos de 9,5 anos, atualmente já ultrapassaram esse tempo do envio do ato original (da ordem de 1.707 atos), o que inviabiliza sua revisão de ofício. Dessa forma, a expectativa de atos que resultariam em revisão de ofício é ainda menor.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71763158.

33. Portanto, a taxa de encaminhamento para oitiva de 0,2% dos atos recadastrados aponta no sentido de que a estratégia de recadastramento dos atos Sisac para submetê-los ao modelo de classificação de risco mostrou-se acertada. Caso contrário, os atos Sisac originais teriam sido analisados manualmente sem um critério definido, para, ao final, serem reconhecidos como legais, o que seria desperdício de esforço frente a outros atos recadastrados que se mostram potencialmente mais relevantes.

34. Por sua vez, tendo em conta que a expectativa de atos efetivamente ilegais no universo de atos pendentes é pequena, a manutenção da exigência de recadastrar todos os atos não apresenta uma relação custo/benefício favorável. Cumpre repisar que os órgãos têm que manter o cadastramento dos atos regulares, e o recadastramento dos atos antigos é um ônus adicional imposto pelo TCU, haja vista que os órgãos já os haviam enviado por meio do Sisac no momento devido.

35. Nesse sentido, cabe também mencionar que os atos a serem recadastrados são antigos por natureza, e as informações de tais atos não se encontram, muitas vezes, à disposição dos órgãos em meios eletrônicos, ou se encontram em órgão diverso daquele responsável pelo recadastramento, devido a reestruturações ocorridas nos órgãos ao longo do tempo. Assim, o esforço requerido pelos órgãos para realizar o recadastramento é significativo.

36. É importante salientar que tais informações não estavam disponíveis à época da elaboração dos estudos que levaram à deliberação pelo recadastramento dos atos do antigo sistema Sisac, mas que agora se mostram relevantes para o encaminhamento das próximas ações a serem empreendidas pelo Tribunal.

37. Diante do exposto, propugna-se por considerar que os objetivos do Acórdão 1414/2021-TCU-Plenário foram alcançados e dispensar os órgãos do recadastramento dos atos de pessoal remanescentes, visto que as informações oriundas dos atos já recadastrados trouxeram informações relevantes para se identificar o seu baixo risco. A exigência de recadastramento dos atos remanescentes não se mostra eficiente, tanto para os órgãos que despenderiam um esforço considerável, quanto para o TCU, que deixaria de focar em atos mais relevantes. Dada a expectativa reduzida de atos a serem considerados ilegais e com algum benefício financeiro no universo de atos remanescentes, não se vislumbra risco à efetividade da atuação do TCU.

38. Ademais, os atos já recadastrados continuam a fazer parte do estoque de atos a serem analisados, o que se dará conforme a indicação do seu risco inerente em conjunto com os demais atos regulares do estoque não abrangidos pelo registro tácito.

39. Em função disso, propõe-se também que se faça consignar nas bases de dados do TCU a anotação do registro tácito dos atos que contem com mais de cinco anos de sua entrada no TCU e não tenham sido recadastrados por força do Acórdão 1414/2021-TCU-Plenário, o que não impede sua revisão de ofício no caso da ocorrência de fato superveniente que venha a suscitá-la.

V PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

40. Tendo em vista os objetivos decorrentes das determinações exaradas no Acórdão 1414/2021-TCU-Plenário, propõe-se que seja determinado à Sefip que:

40.1. comunique os órgãos da Administração Pública Federal acerca da dispensa do envio dos atos de pessoal do antigo sistema Sisac que não tenham sido recadastrados no sistema e-Pessoal por força do Acórdão 1414/2021-TCU-Plenário;

40.2. faça consignar nas bases de dados do TCU a anotação do registro tácito destes atos que estejam sem apreciação há mais de cinco anos da data de sua entrada no TCU.

41. *Diante do exposto, encaminhe-se o presente Relatório ao Gabinete do Ministro Walton Alencar Rodrigues.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71763158.

VOTO

Trata-se de processo administrativo autuado em decorrência do Acórdão 122/2021-Plenário, por meio do qual este Colegiado determinou medidas com vistas a evitar que atos de pessoal flagrantemente ilegais fossem tacitamente registrados, por força da decisão exarada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 19/2/2020, ao julgar o Recurso Extraordinário 636.553/RS.

Naquela assentada, a partir da apreciação do tema 445 da repercussão geral, a Suprema Corte legitimou o pagamento de rubricas ilegais, mediante a fixação do seguinte entendimento:

> *Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de 5 anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas.*

Com base no voto exarado pelo relator da matéria, E. Ministro Gilmar Mendes, no julgamento dos embargos de declaração opostos em face daquela decisão judicial, mediante o Acórdão 122/2021-Plenário, esta Corte de Contas firmou o entendimento de que, no prazo de 5 anos, a contar do registro tácito, ainda é possível a revisão de ofício dos atos de concessão que contenham algum tipo de ilegalidade, consoante previsto no artigo 54 da Lei 9.784/1999 e no artigo 260, § 2º, do Regimento Interno do TCU.

No mesmo *decisum*, o Tribunal determinou à Secretaria de Controle Externo (Segecex) que, em conjunto com a Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais (Sefip), entre outras medidas, identificasse os atos de pessoal com indícios de ilegalidade, cujos registros tácitos tivessem ocorrido há menos de 5 anos, e adotasse medidas sistematizadas para que tais atos fossem submetidos aos procedimentos de revisão de ofício, com a maior brevidade possível.

Após a manifestação da Segecex, por meio do Acórdão 1.414/2021, de 16/6/2021, tendo em vista as deficiências do sistema Sisac, que dificultam a correta análise dos dados inseridos no sistema, este Colegiado determinou à Sefip que devolvesse aos correspondentes órgãos de origem os atos registrados tacitamente que deram entrada no TCU há menos de 9,5 anos, para devida inclusão no sistema e-Pessoal, no prazo de 60 dias.

Foi determinado à unidade técnica, ainda, que, à medida que os atos fossem inseridos o sistema e-Pessoal, adotasse as providências necessárias à imediata revisão de ofício dos atos com ilegalidades, dando prioridade aos que ingressaram no TCU há mais tempo.

Em 23/9/2021, dando continuidade ao monitoramento das determinações feitas aos órgãos de origem, a Sefip identificou que somente haviam sido inseridos no sistema e-Pessoal 36,1% dos 39.631 atos enviados para recadastramento, sendo que boa parte dos órgãos encarregados de dar cumprimento à decisão do TCU havia requerido prorrogação do prazo fixado, alegando, especialmente "a reduzida quantidade de pessoal" em face do volume de atos a serem recadastrados", aliada ao fato "de os processos administrativos relativos a tais atos serem antigos e terem suas informações consignadas em papel, o que demandou a digitalização" antes do recadastramento."

Por esse motivo, por intermédio do Acórdão 2.686/2021–Plenário, foram estabelecidos prazos escalonados para que os órgãos cumprissem a determinação desta Corte de Contas, de acordo com a data de encaminhamento do ato ao TCU por meio do sistema Sisac.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71764149.

Em 24/2/2022, acolhendo proposta da Sefip, por meio de despacho, determinei a continuidade do monitoramento do Acórdão 1.414/2021-Plenário, bem como a elaboração do relatório final, após o encerramento do último prazo concedido pelo Acórdão 2.686/2021-TCU-Plenário.

Relativamente à proposta da Secretaria, feita na mesma oportunidade, de que fossem aplicados critérios de risco e materialidade nos procedimento de revisão de ofício dos atos recadastrados por força do Acórdão 1414/2021-TCU-Plenário, considerando a necessidade de tais critérios levarem em consideração todos os atos de pessoal existentes na base de dados do e-Pessoal, determinei à Sefip que submetesse a proposição ao descortino do E. Ministro Benjamin Zymler, relator do TC 003.364/2019-4, que trata da proposta de alteração da Resolução-TCU 206/2007, que estabelece procedimentos para apreciação dos atos de pessoal, no âmbito desta Corte de Contas.

Desta feita, a Sefip apresenta a instrução final do monitoramento, transcrita no Relatório, na qual aponta o resultado do recadastramento realizado pelos órgãos de origem, de acordo com o tempo em que se deu o registro tácito:

Situação/Registro Tácio	< 7 anos	Entre 7 e 8 anos	Entre 8 e 9,5 anos	Total	%
Total devido pelos órgãos	**17.804**	**8.469**	**9.701**	**35.974**	
Recadastrados	11.638	5.456	6.997	24.091	67,0%
Pendentes	6.166	3.013	2.704	11.883	33,0%

O relatório apresenta, também, o resultado das críticas realizadas no âmbito do Sistema e-pessoal nos atos recadastrados, deixando assente que não se confirmou a imensa maioria dos indícios de ilegalidade que, à época do Acórdão 1.414/2021-Plenário, eram indicados pelo Sistema Sisac.

Nesse sentido, verifica-se que dos 21.779 atos recadastrados no e-pessoal, em março de 2022, 18.935 foram apreciados pelos respectivos órgãos de Controle Interno e foram oficialmente recebidos pelo TCU.

Submetidos às críticas atualmente realizadas pela Sefip nos atos constantes do e-pessoal – cujos dados são mais estruturados e completos do que os do sistema Sisac e, por isso, permitem a implementação de rotinas mais eficientes na identificação de possíveis irregularidades – apenas 28 atos atingiram o percentual de risco de 70%, considerado pela unidade técnica suficientemente conservador para a definição dos atos que serão submetidos à análise manual, segundo critérios que visam ao melhor aproveitamento de sua força de trabalho.

Nos termos definidos pela secretaria especializada, o cálculo desse risco é realizado mediante:

> *"a combinação da probabilidade de o ato ser ilegal (calculada pela ferramenta de Inteligência Artificial com base no histórico de decisões de TCU) e o benefício financeiro potencial de sua suspensão (calculada com base na avaliação histórica e de especialistas), caso ele seja, efetivamente, ilegal."*

Sendo assim, quanto maior o risco, maior a chance de ilegalidade do ato e maior a materialidade envolvida.

Com essas informações, chegou-se ao de percentual de aproximadamente 0,14% dos 18.935 atos recadastrados e aprovados pelos órgãos de controle interno, que deverá ser analisado manualmente pelos técnicos da Sefip, ante o percentual de risco igual ou superior a 70%, enquanto os atos remanescentes continuarão na base de dados, para que, oportunamente, recebam o mesmo tratamento dos atos de menor risco.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71764149.

A título ilustrativo, utilizando um percentual de risco ainda mais conservador, a secretaria identificou que 92,3% dos atos recadastrados possui risco abaixo de 50%.

Resta, pois, avaliar a necessidade de o Tribunal manter a determinação no sentido do recadastramento dos 33% de atos faltantes, levando em consideração, entre outras questões apontadas no relatório, o mencionado esforço extraordinário dos órgãos de origem e o trabalho da Sefip no monitoramento do cumprimento do Acórdão 1.414/2021-Plenário.

Nesse sentido, a Sefip considera que a estratégia de recadastramento dos atos Sisac para submetê-los ao atual modelo de classificação risco mostrou-se acertada, porquanto evitou o desperdício de esforços daquela unidade na análise manual de atos potencialmente legais, em detrimento de outros, já inseridos na base de dados do e-pessoal e com indícios de risco mais relevantes.

Considera, ainda, que, em razão do ônus decorrente da decisão pela continuidade do recadastramento e do seu monitoramento, a melhor alternativa seria que o TCU dispensasse os órgãos de origem do recadastramento dos 11.883 atos pendentes, ante a expectativa reduzida de serem considerados ilegais.

Segundo a unidade esses atos continuariam na base de dados do Sisac, na condição de "registrados tacitamente", o que permitiria a eventual revisão de ofício, caso surjam informações supervenientes que justifiquem essa providência, antes de completarem os 10 de ingresso no TCU.

Se consideramos a probabilidade de os 11.883 atos pendentes de recadastramento possuírem o mesmo perfil de risco dos atos recadastrados, o que me parece bastante razoável, estaríamos submetendo os órgãos envolvidos e a secretaria do TCU a um considerável esforço de trabalho, com a expectativa de que aproximadamente 17 atos atingiriam o nível de risco que justificaria a pronta atuação desta Corte Contas.

Anuindo, portanto, à proposta da Sefip, comunico que enderecei sugestão ao Relator do TC 003.364/2019-4, no sentido de que a norma em alteração naqueles autos preveja a divulgação periódica do quantitativo de atos de pessoal pendentes de apreciação, bem como a necessidade de ser submetida ao Plenário proposta relativa à sistemática a ser adotada, por tempo pré-determinado, com vistas à seleção dos atos considerados prioritários e definição do tratamento a ser dado aos atos não prioritários.

Com essas considerações, voto no sentido de que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 19 de outubro de 2022.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71764149.

ACÓRDÃO Nº 2304/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.651/2021-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII - Administrativo.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não há.
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este processo administrativo, no âmbito do qual esta sendo acompanhado o cumprimento do Acórdão 1.414/2021-Plenário, no sentido de que os órgãos de origem incluíssem no Sistema e-Pessoal os atos registrados tacitamente que deram entrada no TCU há menos de 9,5 anos:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. dispensar a continuidade do recadastramento, no Sistema e-pessoal, dos atos de que trata o Acórdão 1.414/2021-Plenário;

9.2. determinar que os atos ainda não recadastrados permaneçam da base de dados do sistema Sisac, na condição de registrados tacitamente, até o transcurso dos 10 anos de ingresso no TCU;

9.3. dar ciência deste Acórdão aos órgãos envolvidos.

10. Ata n° 40/2022 – Plenário.
11. Data da Sessão: 19/10/2022 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2304-40/22-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71764161.